

Tjaša Učakar

Migracijska politika EU:
nove artikulacije izključevanja v 21. stoletju



Univerza v Ljubljani
FILOZOFSKA
FAKULTETA

Tjaša Učakar

**Migracijska politika EU:
nove artikulacije izključevanja v 21. stoletju**

Filozofska fakulteta
Univerza v Ljubljani

Oddelek za sociologijo

Ljubljana, 2017

5	—	Migracije, EU in neoliberalni duh <i>Spremna beseda</i>
7	—	Predgovor
11	—	1 Uvod
16	1.1	Pomen razumevanja načinov artikulacije migracijske politike
18	1.2	Cilj in raziskovalna vprašanja
19	1.3	Metodologija
21	1.4	Struktura
23	—	2 Značilnosti migracijske politike EU
25	2.1	Razvoj skupne politike do migracij
30	2.2	Institucionalna umestitev področja migracij
33	2.3	Poimenovanje
36	2.4	Varnost
39	2.5	Meje in mejni nadzor
40		Relokacija in personalizacija meje
42		Diferencirana mobilnost
44		Digitalizacija meje
48		Vloga privatnih akterjev mejnega nadzora
50	2.6	Eksternalizacija upravljanja z migracijo
54	2.7	Mehanizmi izključevanja in marginalizacije
54		Ilegalizacija
58		Kriminalizacija
61		Integracija
63		Trg dela in ekonomska marginalizacija
66		Kulturna marginalizacija
69	—	3 Ključni dokumenti migracijske politike EU
72	3.1	Dokument iz Palme
75	3.2	Maastrichtska pogodba
77	3.3	Amsterdamska pogodba
80	3.4	Konvencija o izvajanju Schengenskega sporazuma
83	3.5	Vrh v Tampereju

88	3.6	Haaški program
98	3.7	Stockholmski program
113	3.8	Sklepi Evropskega sveta 2014–2019
117	3.9	GAMM – Globalni pristop k vprašanju migracij in mobilnosti
131	3.10	Evropska agenda o migracijah
145	3.11	Evropska agenda o varnosti
149	—	4 Nova polja produkcije tujstva v migracijski politiki EU
151	4.1	Diskurzivni premiki
152		Od nadzora k upravljanju
154		Od grožnje k priložnostim
157		Od nezakonnosti k migracijam in mobilnosti
158		Od preprečevanja migracij k omogočanju mobilnosti
160		Od notranjih k zunanjim zadevam
162		Od odgovornosti do zagotavljanja mednarodne zaščite k preprečevanju zlorab
163		Od varovanja k reševanju
168		Od zunanjega terorizma k radikalizaciji navznoter
171	4.2	Razvoj tematskih poudarkov in ključnih vrednot
172		Varnost / svoboda
174		Priložnost / ogroženost
175		Humanost / izkoriščanje
176	4.3	Tabela terminologije
181	—	5 Zaključek
186	5.1	Sklepne misli
191	—	Abstract
195	—	Literatura
203	—	Imensko in pojmovno kazalo

Migracije, EU in neoliberalni duh

Spremna beseda

21. stoletje bo stoletje migracij, trdijo mnogi kritični raziskovalci migracijskih zgodovin. S tem ne mislijo samo, da bodo ljudje v vse večjem številu, prostovoljno ali prisilno, zapuščali svoje domove, in postajali migranti, pač pa predvsem, da bo globalni migrant središčni subjekt svetovne družbene ureditve. Kot so zatrjevali že mnogi za modernost, torej za čas, ko se je zdelo, da bodo družbe slej ko prej varno shranjene v mejah nacionalnih skupnosti, se je svetovni čas kapitalizma začel z migracijami delovne sile (iz vasi v mesta); utrdil z migriranjem trga (po tujih prestolnicah imperijev); in, v času, ko je nacionalna država že začela pot odmiranja, nebrzdano razbohotil po postkolonialnih periferijah (s surovinami bogatih ozemelj in ububožanega ljudstva). Danes se nemara tako lahko zdi, da teče »le« novi krog izganjanja ljudi s svojih domov. S to razliko, da nas neoliberalni duh časa tokrat prepričuje, da je svetovni migrant bolj ko ne kolateralna žrtev, in ne tarča akumuliranja bogastva. Res je prav nasprotno: svetovni migrant je utelešenje človeške konsekvence globalnega kapitalizma, obenem pričevalec o neoliberalnem razlaščenju in pogoj njegovega preživetja.

Prerokba se številčno uresničuje pred našimi očmi: v Sredozemlju, kjer je reševanje beguncev iz morja postala rutina dnevnega poročanja, na nedavno zaprti »Balkanski poti«, ki je že sinonim za eksodus 21. stoletja. Manj razvidno je, kako so usode posameznikov, ki so se v medijskih poročanjih znašli na strani brezimnih množic, migracijskih »valov«, »rek« in »sunkov«, zgodbe o humanosti v 21. stoletju. Humanosti ne v smislu, kot ga narekujejo za spektakel brezdomstva tenkočutni mediji in politika, pač pa v elementarnem smislu človeškega eksistencialnega stanja: stanja produkcije lastnega življenja.

Vprašanje migracijskih politik, ki naj bi upravljale s to novo stvarnostjo 21. stoletja, je zato ključno družbeno vprašanje. Zadeva sociološko enigmo družbe, ki bo nastajala vzporedno s sprejemanjem in odslavljanjem migrantov, in ki bo v konstelacijah zapiranja in

odpiranja meja in poti po svojih ozemljih začrtovala človeški portret privilegijev. Delo Tjaše Učakar nam prikazuje prvo skico tega portreta – benevolentne humanitarne države, ki poziva k etičnemu odnosu, medtem ko uvaja pogojevanje, prepoved in izključevanje. To je nova resničnost, ki se ji bo moral neoliberalni človek, vujen tradicij socialne države, ko je šlo zanj, šele privaditi. Za migranta je to prvo izkustvo, ki ga pričaka na mejah post-humanistične Evrope.

Migracijska politika EU: nove artikulacije izključevanja v 21. stoletju nas pripravljajo na novo paradigmo, po kateri se bodo politike izključevanja kazale kot solidarnostno-etični odzivi na prihajajoče nove generacije migrantov in beguncev. Mobilnost in migracija bosta postala sinonima za mejo kot priložnost in mejo kot razčlovečenje. Ker bo vzporedno tekla pripoved o povečani skrbi za globalno razseljevanje, se nam bo, tistim, ki nas je neoliberalna država podedovala od moderne liberalne, zdelo, kot da smo še naprej dediči evropskega humanizma. Tisti, ki jih bo na mejah pričakal »spektakel izključevanja«, bodo razumeli, da gre za humanitarizem, ki si ga nihče ne želi.

Po branju tega dela bi nam moralo biti vsem, onim znotraj in onim zunaj meja, jasno, da je meja v 21. stoletju tisto mesto, kjer nastaja prihodnja družba. Ali bo to družba s prihodnostjo, bo odločila usoda migranta.

red. prof. dr. Ksenija Vidmar Horvat

Predgovor

»Motil sem se. Nobene meje ni lahko prečkati. Nujno se je nečemu odreči. Mislili smo, da bomo lahko odšli brez težav, a zapustiti svojo državo je tako težko, kot da bi si odrl kožo. Tudi če na meji ni bodeče žice ali kontrolne točke, to ne spremeni ničesar. Za sabo sem pustil brata, kot čevelj, ki ga izgubiš med tekom. Nobena meja nas mirno ne spusti mimo. Vse meje nas ranijo.«

– Laurent Gaudé, Eldorado

Zgodba je znana, ponavlja se vsak dan, vsako leto, povsod po svetu. Ljudje, ki zapustijo svoje domove in socialna okolja, da bi našli boljše priložnosti za življenje drugje, in mnogi med njimi na poti tudi izgubijo življenje. Evropa že leta opazuje ljudi v prenatrpanih čolnih v Mediteranu, se zgraža nad razmerami v sprejemnih centrih in možnostmi, s katerimi so priseljenci soočeni, ko stopijo na evropska tla. Žaluje za izgubljenimi življenji in obsoja tihotapce, ki kujejo svoje zasluzke ob omogočanju nezakonite migracije. Na drugi strani pa na svoje meje postavlja ograje, prestreza natrpane čolne na morju in jih preusmerja drugam. Finančno izdatno pomaga mednarodnim skladom za begunce, ko pa le-ti začnejo trkati na njena vrata, se humanitarnost umakne strahu, razmeroma majhno število beguncem pa je predstavljeno kot grozno velik problem. Migracije so Ahilova peta temeljnih vrednot Evropske unije. Spoštovanje človekovega dostojanstva, pravic in svoboščin se namreč ustavi na meji med nami in njimi, med znotraj in zunaj, med tistimi, ki pripadamo, in tistimi, ki šele prihajajo, načelna univerzalnost človekovih pravic pa se umakne diskurzom o ogroženosti in varovanju.

Ob tem konfliktu se ustavlja to delo in pogled obrača navznoter, v uradne dokumente EU. Sprašuje se, kako evropske politike omogočajo takšno stanje stalne krize, ogroženosti in izgube življenj na lastnem pragu. Kako je zasnovana evropska migracijska politika, ki mora na eni strani vzpostavljati normativne okvirje EU, ki naj bi ohranjali Evropsko unijo kot unijo vrednot, na drugi strani pa producira ukrepe, ki so diametralno nasprotni tem istim temeljnim vrednotam. Kakšen diskurz uporablja, da omogoča vedno bolj odkrito represivne ukrepe na evropskih mejah?

Izhodiščna predpostavka moje raziskave je bila enostavna, da se namreč z zaostrovanjem ukrepov na terenu zastruje tudi retorika v dokumentih. A že prvo površno branje je pokazalo, da stvari niso tako črno-bele, linearne in razmejene, ter da se retorika na eni strani ne zastruje, na drugi strani pa se celo razvija v smer večje liberalnosti in humanosti. Da bi pojasnila ta konflikt, sem se lotila zgodovinske

primerjalne tekstualne analize temeljnih dokumentov evropske politike do migracij, s katero sem lahko sledila razvoju terminov, diskurzov in širših tematskih okvirov ter v njihovem prepletu našla odgovor na vprašanje, kako je možna taka diskrepanca med uradnimi dokumenti EU, ki so prečiščeni, politično korektni in vrednotno usmerjeni, ter realnostjo vedno bolj represivnih ukrepov, ki s postavljanjem žičnih ograd ob aktualni povečani imigraciji z Bližnjega vzhoda spominjajo na čase, od katerih se je ideja Evropske unije želela za večno posloviti.

Da je to delo postalo realnost, se zahvaljujem mnogim, ki so v zadnjih letih na tak ali drugačen način del poti prehodili z mano. Najprej sociologinji in menotrici na dodiplomskem in podiplomskem študiju, dr. Kseniji Vidmar Horvat, za številne neprecenljive nasvete, usmeritve, kritična branja, intelektualne navdihe in izzive, ki so pomembno prispevali k mojemu znanstvenemu zorenju. Hvala kolegoma in prijateljema dr. Damjanu Mandelcu in dr. Ani Ješe Perkovič za neusahljivo vero vame, za dolge ure pogovorov, tako vsebinskih kot motivacijskih ter za ustvarjalno sodelovanje na številnih področjih, ki je med nami stakalo globoko prijateljstvo. In seveda, hvala staršem, za potrpežljivost in brezpogojno zaupanje. Iskrena hvala še vsem ostalim, ki tukaj ostajate neimenovani, prijatelji, kolegi, znanci in drugi sopotniki na tej poti, ki ste na različne načine prispevali svoj čas, razmisleke, zaupanje, svoje energije in pozitivne misli. In na koncu še zahvala Znanstveni založbi Filozofske fakultete, ki je omogočila izid te knjige.

Tjaša Učakar

V Ljubljani, maja 2017

1

Uvod

Vprašanja migracije predstavljajo za Evropsko unijo eno od osrednjih tematik in izzivov že odkar se je vzpostavila kot prostor prostega pretoka blaga, storitev in ljudi. Odnos od teh vprašanj se je v diskurzu evropskih politik spreminjal od osredotočenosti na preprečevanje imigracije do upravljanja z migracijami ter povezovanja migracij z razvojnimi politikami (Bigo, 2005; Babayan, 2011) in humanitarno dejavnostjo (Albahari, 2015), na drugi strani pa smo priča utrjevanju in množenju praks, ki izključujejo nezaželeno imigrante in selektivno dopuščajo vstop tistim, ki zadovoljujejo potrebe na trgu dela in prispevajo h gospodarski rasti (Calavita, 2005; Triandafyllidou, 2010).

Čeprav so migracije heterogen in kompleksen družben pojav, Bigo (2005) ugotavlja, da jih EU razume zelo ozko, kot problem, proti kateremu se je potrebno boriti in proti kateremu se je možno boriti. Izpostavlja, da je tovrsten »anti-imigracijski« diskurz (ibid.: 63), kot poimenuje vladajoči diskurz, usmerjen k zaježitvi in preprečevanju priseljevanja, v uradnih politikah in usmeritvah EU postal popolnoma normaliziran, sprejet kot dejstvo, o katerem se ne sprašuje, in podlaga za vse ukrepe evropske migracijske politike. Triandafyllidou (2010) pri tem dodaja, da so kot največja grožnja razumljene nedovoljene migracije, a izpostavlja, da politični diskurz in konkretni ukrepi pogosto ne temeljijo na dejanskih podatkih o obsegu take migracije, temveč na občutku ogroženosti. Balibar (1991: 220) je že pred dvema desetletjema pisal o »imigracijskem kompleksu«, ko naj bi bil vsak družbeni problem še dodatno otežen zaradi prisotnosti imigrantov ali vsaj grožnje njihove prisotnosti.

K negativnemu dojemanju imigracije v EU prispevajo številni diskurzivni in ne-diskurzivni elementi, ki imigracijo v Evropski uniji danes konstruirajo kot izredno, ogrožujoče stanje, imigrantom pa zapleten preplet mehanizmov izključevanja onemogoča polnopravno članstvo v evropski politični skupnosti in jih konstruira kot Druge Evrope (Guild, 2001; Cuttitta, 2015; Benhabib, 2010). Večina diskurzov in ukrepov na področju migracijske politike temelji na varnostnih okvirih in mehanizmih sekuritizacije ter kriminalizacije imigrantov (Bigo, 2005; Duvell, 2006). Čeprav se je v zadnjih letih diskurzu o varnosti pridružil tudi diskurz o razvojnem sodelovanju s tretjimi državami, je to sodelovanje še vedno tesno povezano z varnostnimi vprašanji preprečevanja nezakonitih imigracij ter selektivnim pripuščanjem na trg delovne sile (Babayan, 2011). Tudi najnovejši diskurzi humanitarnosti zgolj skrivajo represivne ukrepe nadzora (Albahari, 2015). Glavno besedo pri postavljanju agende upravljanja z migracijami imajo strokovnjaki za varnost in notranja vprašanja, največji dosežki na tem področju pa so povezani z vzpostavitvijo schengenskega območja in agencije Frontex, ki naj bi skrbela za nadzor in obrambo zunanjih mej (Schain, 2009). Že na ravni poimenovanja še

vedno obstaja opredelitev ilegalne/nezakonite migracije, ki vzpostavlja implicitno vez med migracijo in kršenjem zakona, ilegalnost pa vpisuje v sama telesa imigrantov, čeprav jih v ilegalni položaj postavljajo šele restriktivni mejni režimi (Bigo in Guild, 2005b; Pallitto in Heyman, 2008). Prek postavljanja mej in diskurza o teh mejah so imigranti predstavljeni kot tisti, ki so zunaj in ki s svojim prihodom v omejeni prostor predstavljajo nevarnost za ustaljeni red znotraj meja (Guild, 2001). Ilegalizacija, kriminalizacija in dehumanizacija imigrantov prispevajo k njihovi marginalizaciji v družbi in onemogočajo drugačna razumevanja njihovega položaja v Evropi.

Produciranje nelegalnosti po Balibarju (2007) opravičuje uporabo represivnih metod in obstoj celotnega varnostnega aparata, kar omogoča ignoriranje načel človekovih pravic, kadar bi morale biti zagotovljene migrantom. Imigranti so v javnem diskurzu pogosto povezani s kriminalom in nasiljem (Tsoukala, 2005). Že samo s svojo prisotnostjo znotraj zamejenega območja naj bi ogrožali varnost tega območja in njegovih prebivalcev. Sama beseda imigracija se v političnih dokumentih navadno pojavlja v kombinaciji z besedami kriminal, boj, nadzor, kar implicira nevarnost imigrantov za večinsko družbo. Melossi (2008) ugotavlja, da je kriminalnost razumljena kot rezultat osebnih lastnosti priseljencev, ne pa kot rezultat součinkovanja kompleksnih družbenih procesov. Poleg tega se priseljence dojema kot kulturno drugačne, kar jim preprečuje, da bi se kadarkoli popolnoma vključili v prevladujočo družbo, zato naj bi s svojo prisotnostjo ogrožali avtohtono kulturo večinskega prebivalstva. Balibar (2007) take politike ločevanja tistih, ki naj ne bi bili kompatibilni z narodovim bistvom, prepozna kot prispevek k »evropskemu apartheidu«, Bauman (1999) pa takšno ločevanje označi za eno glavnih značilnosti rasizma.

Celotna slika imigracije v EU pa ni določena zgolj z negativnimi mehanizmi oblasti, torej prepovedmi in zamejitvami, ki imigrante izključujejo. Pomembne so tudi opredelitve zaželenih migracij, saj se tako zelo jasno, čeprav implicitno, izriše meja med zaželenimi in neželenimi priseljenci. S tega vidika je pomemben npr. pojem mobilnosti, ki opredeljuje pravico do prostega gibanja. A navkljub navdušenju nekaterih avtorjev o popolnoma prostem pretoku državljanov, ki naj bi ga pravica do mobilnosti predstavljala (Recchi in Favell, 2009), ob natančnem branju vidimo, da ta pravica še zdaleč ni neomejena, ampak ozko vezana vsaj na ekonomski status posameznikov¹, etničnost² itd.,

1 Pravica do mobilnosti je omogočena zgolj tistim, ki lahko dokažejo, da ne bodo predstavljali bremena socialnim sistemom v državi priselitve (Direktiva 2004/38 EC).

2 Primer izгона Romov iz Francije leta 2010, čeprav so bili večinoma romunski in bolgarski državljani, torej državljani EU.

vseeno pa daje vključenim, torej evropskim državljanom, navidezno nove neomejene možnosti prostega pretoka in popolne liberalizacije gibanja znotraj prostora EU. Na ta način se vprašanje prostega gibanja kaže kot neproblematično, problem pa se pojavi šele pri tistih, ki jim je mobilnost onemogočena – torej pri priseljencih iz tretjih držav. Poudarjanje pravice do mobilnosti daje občutek, da je problem nemobilnosti dejansko problem tistih, ki ne morejo biti mobilni, ne pa rezultat součinkovanja kompleksnega okvirja migracijske politike, ki onemogoča dostop nezaželenim, navzven pa se kaže kot odprt in liberalen. Z diskurzom o prostem pretoku in evropski mobilnosti se gradi iluzija, da so meje odprte za vse in da bi morala tradicionalni termin migranta zamenjati ideja »prostega potnika« (*free mover*, kot ga imenuje Favell, 2008: 703).

Poleg mobilnosti so vzpostavljeni še drugi sistemi, ki navidezno omogočajo vsem, da vstopijo v EU – prek azilnega sistema tisti, ki jim grozi politična nevarnost, prek sistema mobilnosti in partnerstev s tretjimi državami tisti, ki dokažejo, da so upravičeni do vstopa, prek vizumskega sistema vsi, ki želijo vstopiti zakonito, s predložitvijo vseh dokumentov. A kot so pokazale že številne raziskave (Düvell in Jordan, 2002; Guild, 2001; Lavenex, 2004; Triandafyllidou, 2009), se vsi ti sistemi dejansko zapirajo, so izrazito selektivni in mnogim nedostopni. Evropska unija z vidika migracij predstavlja dvoumen prostor, ki se na eni strani in le za nekatere navznoter odpira, za druge in navzven pa zapira (Van Houtum in Pijpers, 2005). A tudi zaprtost navzven ne velja popolnoma, saj so meje delno prepustne za priseljence, ki pokrivajo potrebe na trgu dela, a njihov status znotraj skupnosti ostaja prekaren (Triandafyllidou in Vogel, 2010). Večinoma so postavljeni v položaj ne-državljanov, znotraj tega pa njihov status variira glede na status stalnega ali začasnega prebivanja, ki je pogosto vezan na zaposlitveni status, zato je legalnost njihovega statusa le začasna (Calavita, 2005). Če parafraziramo Wendy Brown (2010), migracijske in mejne politike, naj se kažejo kot izključevalne ali vključevalne, dejansko služijo regulaciji, ne pa izključevanju zakonite in nezakonite migrantske delovne sile, ki jo po Brownovi potrebuje fleksibilna produkcija. Za imigrante pa prepletenost in medsebojno učinkovanje različnih pravnih statusov, ki so že sami osnovani na izključevanju (Balibar, 2007; Arendt, 2003; Benhabib, 2010) pomeni stalno negotovost, zadrževanje na obrobju evropske družbe, izločenost iz aktivnega sodelovanja, vmesno stanje med pripadanjem in nepripadanjem ter nenehno grožnjo deportacije.

1.1 Pomen razumevanja načinov artikulacije migracijske politike

Vsa zgoraj na hitro podana opažanja tvorijo osnovo mojega raziskovanja migracijske politike v EU, ki se je lotevam prek zgodovinsko primerjalne tekstualne analize temeljnih političnih dokumentov, ki tvorijo evropsko migracijsko politiko od pred-Maastrichtskega obdobja 1989 do aktualne povečane imigracije v EU v 2015. »Način, kako se neki družbeni pojav dojema«, je namreč »primarno odvisen od javnih, predvsem političnih diskurzov« (Tsoukala, 2005: 173), naše izkušnje pa so določene z diskurzom o političnih dogodkih, ne pa z dogodki samimi (ibid.). Politični jezik zato postane politična realnost. Politični dokumenti so hkrati rezultat nekega zgodovinskega razvoja vednosti, presek trenutnega stanja (dokumenti namreč vplivajo na trenutno stanje in ukrepe na terenu), hkrati pa ponujajo tudi vpogled v prihodnji razvoj (strategije, večletni programi, strateške usmeritve). Mnogo raziskovalnih naporov na širšem področju evropske migracijske politike sicer že prepoznava številne konfliktne diskurze znotraj analiziranih političnih dokumentov, npr. diskurz o varnosti in razvojnem sodelovanju v okviru evropske sosedске politike (Lavenex, 2004; Babayan, 2011), ali pa diskurz o doseganju varnosti prek razvojne pomoči ali liberalnih ekonomskih reform (Malmvig, 2004), in prihaja do zaključkov, da so ti inherentni konflikti pomemben razlog za nemoč in stalno vrtenje v krogu zamejevanja, preprečevanja dostopa in izločevanja, kljub na drugi strani deklariranim namenom EU po vključevanju in širjenju prostorov svobode in demokratičnega razvoja.

V svojem delu želim iti še korak dlje. Namesto ugotavljanja, kateri diskurz je bolj pravi za upravljanje z migracijami, namesto ugotavljanja posledic enega in drugega namreč trdim, da jih je potrebno brati skupaj, prav v njihovem skupnem učinku. Prav ti konfliktni diskurzi so namreč eden od pomembnejših mehanizmov izključevanja, saj se povezujejo v nepregledno mrežo, ki jo je za imigrante praktično nemogoče premestiti, čeprav vsak zase obljublja olajšanje dostopa do EU. Podobno berem tudi diskurz o solidarnosti, ki je v zadnjem času dobil stalno mesto v evropskih političnih dokumentih, ob ostalih diskurzih o varnosti, preprečevanju nezakonite imigracije in spodbujanju mobilnosti, kot tisti mehanizem, ki naj bi kazal na humanost in dobronamernost EU pri naslavljanju vprašanja imigracije. A po Foucaultu (2008) se moramo zavedati, da so takšni diskurzi še vedno znotraj mreže oblasti, znotraj istega koncepta oblasti, ki na drugi strani izključuje, postavlja nove zidove in svoje zunanje meje širi daleč stran od svojega ozemlja.

Da bi presešla omejitve dosedanjih analiz posameznih področij in posameznih dokumentov, v svojem delu prek zgodovinsko primerjalne analize temeljnih političnih dokumentov, ki določajo strateške

usmeritve evropske politike do migracij, sledim razvoju glavnih »razlagalnih tem« (Philo, 2007) evropske migracijske politike, ključnim diskurzivnim premikom in morebitnim spremembam vrednot, ki se zrcalijo skozi politične dokumente, z namenom ugotoviti, ali že temeljni dokumenti EU, ki naj bi bili vrednotno usmerjeni, odpirajo prostor represivnim praksam trdnjave Evrope, ki smo jim priča na terenu. Prek izrisa diskurzivnih premikov in njihovih součinkovanj ter položaja, ki ga znotraj te diskurzivne mreže zavzemajo migranti, to delo prispeva k razumevanju razvoja perspektiv imigracije v EU, ki se kažejo skozi politične dokumente.

Hkrati to delo pomeni pomemben znanstveni prispevek k družbeni teoriji in kritični teoriji migracij, ki leži v novem razumevanju sprememb v načinu artikulacije migracijske politike EU, ki je, glede na začetna izhodišča te raziskave, v zadnjih letih doživela pomemben preobrat. Hiter preliminaren pregled razvoja diskurza namreč kaže odklik od eksplicitno represivnih dikcij in represivnih vidikov, ki so bili v središču raziskovanja kritične teorije migracij ob koncu 20. stoletja, ko je bila migracijska politika razumljena v okvirih restriktivnosti, represivnosti in proti-evropskosti. V zadnjem obdobju se v evropskih dokumentih glede migracij kaže prehod v afirmativne, produktivne dikcije, ki izpostavljajo evropske vrednote liberalizma in humanosti. Analiza razvoja diskurzov bo pokazala, kako ta nova politična stvarnost, ki nastaja, vzpostavlja novo polje, kjer se oblikuje produkcija tujstva ter diskurzivno (in iz njega sledeč pravno in politično) zamejevanje članstva in pripadanja migrantov v EU ter s tem nov način artikulacije evropskega apartheida v 21. stoletju. Moja teza je, da polje, kjer se ta novi apartheid artikulira, postajajo vse bolj pogosto prav temeljne vrednote EU in njene zaveze načelom humanosti in humanitarnosti. To pa za družbeno teorijo predstavlja nov velik izziv, saj bo morala represijo in izključevanja vedno bolj iskati v tistem, kar je nekoč veljalo za varno, torej skrito v idejah temeljnih evropskih vrednot.

S pomočjo sistematične zgodovinsko primerjalne analize razvoja diskurzov evropske migracijske politike bo mogoče identificirati točke mehčanja in zaostrovanja diskurza, ki skupaj, ko jih razumemo v njihovih prepletih in součinkovanjih, tvorijo mrežo perspektiv evropske politike do migracij, s katero so soočeni migranti na njihovi prostovoljni ali prisilni poti v EU. S tem bo pričujoče delo prispevalo k boljšemu razumevanju razvijajočih se diskurzov evropske migracijske politike ter konfliktov med njenimi temeljnimi usmeritvami in vrednotami, ki nato izrisujejo okvirje konkretnih ukrepov na terenu. Čeprav so migranti v dokumentih evropske migracijske politike večinoma razumljeni kot bitja na poti, brez prihodnosti in preteklosti, bitja v »večni sedanosti«, kot sta zapisala Mezzadra in Neilson (2013), in torej še zunaj prostora

in časa, kjer se začne vključevanje, članstvo in pripadanje, v zaključku sklepe svoje analize uporabljam za prispevek k razumevanju imigranta kot Drugega, ki se kaže skozi diskurzivno mrežo migracijske politike EU in ki ima pomembne implikacije za razvoj članstva in pripadanja Drugih v trdnjavi Evropi.

1.2 Cilj in raziskovalna vprašanja

Povod za raziskavo torej leži v očitnem neskladju med sliko liberalizacije retorike migracijske politike, ki se kaže ob površnem branju, predvsem prek vpeljevanja novih tematik in vedno bolj izpostavljenih pozivov k humanosti in solidarnosti z ranljivimi drugimi, ki trkajo na vrata EU, ter realnostjo vedno bolj represivnih ukrepov na mejah EU, ki so kulminirali ob aktualni povečani imigraciji z Bližnjega vzhoda, ko se je trdnjava Evropa fizično obdala z bodečo žico, hkrati pa celo znotraj svojega teritorija zanikala eno svojih temeljnih vrednot, namreč prost pretok med državami članicami, ki so ponovno uvedle svoje nacionalne sistematične mejne kontrole.

Čeprav predvidevam, da v uradnih dokumentih EU tudi ob izjemno natančnem branju ne bom našla zelo represivne retorike, ki bi odslikavala ukrepe na terenu, saj se prek svojih političnih dokumentov EU vzpostavlja kot unija vrednot, predpostavljam, da bom lahko prek razumevanja razvoja hierarhije vrednot, ki se kažejo v ozadju ciljev migracijske politike, ter zgodovinskega razvoja diskurzov pokazala, kako se trdnjava Evropa vzpostavlja že skozi dokumente in na kakšen način razvoj diskurzov v smer navidezno večje liberalizacije vseeno odpira prostor protivrednotnim praksam in represivnemu aparatu, ki se kaže na terenu.

Z raziskavo želim ugotoviti, zakaj se ob površnem branju dokumentov evropske migracijske politike zdi, da le-ta postaja liberalnejša oziroma se njena retorika ne ostri, medtem ko razmere na terenu kažejo na krepitev represivnih ukrepov. Kako se vzpostavlja trdnjava Evropa, če ne prav iz centrov moči, torej tudi skozi temeljne dokumente migracijske politike, ki naj bi postavljali jasne normativne okvirje Evropske unije in sledili njenim temeljnim vrednotam spoštovanja in varovanja človeških življenj? Res je, da najbolj represivne ukrepe izvajajo posamezne države članice, a s Foucaultom moramo tudi to nemoč evropskih institucij, da bi disciplinirale take protivrednotne prakse razumeti kot obliko vladanja, kot del mreže oblasti, ki na eni strani vzpostavlja normativno skupnost, na drugi strani pa omogoča kršenje lastnih norm in vrednot. S sistematično tekstualno analizo ključnih dokumentov evropske politike do migracij bom poskušala poiskati prav elemente v diskurzih, ki omogočajo to dvojnost. Končne ugotovitve bom nato postavila v širši kontekst perspektiv za razvoj članstva in

pripadanja, ki se na deklarativni ravni širijo v vključujočo prakso, na izvedbeni ravni pa poglobljajo »evropski apartheid« (Balibar, 2007).

Ključni znanstveni cilj raziskave je razširitev razumevanja migracijske politike EU kot restriktivne, represivne in proti-evropske, kar je prevladujoč okvir kritične teorije migracij, z novim razumevanjem udejanjanja evropskega apartheida v 21. stoletju, ki ga ne zaznamujejo zgolj represivne plati oblasti, temveč vse bolj pogosto tudi produktivne dikcije temeljnih evropskih vrednot in njenih deklarativnih humanističnih usmeritev. Na ta način bo raziskava nakazala polja, kjer bo v prihodnje treba iskati točke represije, izključevanja in zamejevanja članstva in pripadanja.

Raziskava je definirana z naslednjimi raziskovalnimi vprašanji:

- Kako se spreminjajo diskurzi evropske politike do migracij?
- Katere so glavne »razlagalne teme« v dokumentih in kako se spreminjajo skozi čas?
- Kako se skladno s tem razvija terminologija? Kateri novi termini se pojavljajo in v kakšnih kontekstih so ti termini uporabljeni? Kakšni so njihovi diskurzivni učinki?
- Kakšna je hierarhija vrednot, ki se kaže skozi prevladujoče diskurze? Ali se spreminja skozi čas in kako?
- Kateri diskurzi vpeljujejo liberalnejšo retoriko in kje so točke, ki omogočajo navzkrižja med tako retoriko in vedno bolj represivnimi mejnimi praksami?
- In končno, ali in na kakšen način se ohranja status quo razumevanja imigracije kot problema, kljub diskurzivnim spremembam v dokumentih?

1.3 Metodologija

Metodološko je delo razdeljeno na teoretski in empirični del. Teoretski del obsega študij literature z najrazličnejših področij migracijskih študij, ki ima dva namena. Prvi del predstavlja pot vzpostavljanja skupne migracijske politike v EU ter institucionalno umestitev področja migracij v okvirih resorske razdelitve. Ta del študija literature mi je služil kot podlaga za kasnejši izbor dokumentov za empirično analizo. Dokumente za analizo sem namreč izbrala glede na to, kateri dokumenti so bili v analizirani literaturi izpostavljeni kot tisti, ki so najpomembneje zaznamovali določen vidik polja migracijske politike EU ali pa pomembno vplivali na splošni razvoj te politike.

Drugi del teoretskega pregleda oziroma analize literature pa je namenjen opredelitvi temeljnih značilnosti evropske politike do migracij, kjer so izpostavljeni glavni pojmi, ki jo opredeljujejo, npr. varnost, mejni nadzor, eksteralizacija upravljanja z migracijo ter različni mehanizmi izključevanja. Analiza literature mi je tako

omogočila izris temeljnega »konceptualnega zemljevida« (Philo, 2007: 179) tematik in učinkov evropske migracijske politike še pred izvedbo empirične analize dokumentov. Pri tem sem sledila poudarku Phila (2007), ki v svoji kritiki tekstualnih analiz ugotavlja, da mora tekstualna analiza temeljiti na podrobni in celoviti vnaprejšnji analizi tematik, značilnih za izbrano področje, če naj v celoti razume vse lingvistične mehanizme v tekstu in njihove učinke, predvsem odnose med različnimi tematikami, neprisotnost določene teme oziroma poudarjanje ene tematike na račun druge. Glavne poudarke tega dela teoretskega pregleda sem zato kasneje uporabila v empiričnem delu kot širši okvir sklepov tekstualne analize, z namenom pokazati na mesta v diskurzu, ki ta »konceptualni zemljevid« utrjujejo ali spreminjajo, ki izpostavljajo določene tematike, omogočajo ukrepe z izpostavljenimi učinki ali pa so tem ukrepom nasprotni in tako ustvarjajo konflikt med diskurzom in učinki migracijske politike.

Empirični del naloge temelji na primerjalno zgodovinski tekstualni analizi izbranih dokumentov evropske migracijske politike, v časovnem obdobju od pred-Maastrichta do aktualne povečane imigracije v EU. Skupno sem analizirala 11 dokumentov med leti 1989 in 2015. Glavno konceptualno orodje empirične raziskave predstavlja tematska analiza, kot jo definirata Philo in Berry (2004), v okviru katere so dokumenti analizirani glede na glavne tematike, ki jih izpostavljajo, oziroma glavne »razlagalne teme«, kot jih imenuje Philo (2007), ki določajo polje razumevanja pojava migracij v EU. Philo in Berry sta tematsko analizo primarno zasnovala kot orodje za analizo medijskega poročanja o konfliktnih razlagalnih okvirih določene tematike. Čeprav v mojem primeru ne gre za medijsko analizo, za katero bi bilo značilno večglasje akterjev in zgodb, se v uradnih dokumentih evropske migracijske politike vseeno pojavlja več »razlagalnih tem«, ki jo opredeljujejo in ki so v medsebojnih konfliktih. Razmerja in odnosi med temi temami pa nato temeljno določajo hierarhijo vrednot migracijske politike ter na ta način narekujejo prevlado določenih ukrepov, ki se nato izvajajo na terenu. V dokumentih sledim pojavljanju določenih tematik, vrstnemu redu tematik, pomembnosti različnih perspektiv, vrednotam, ki se zrcalijo skozi izpostavljene tematike ter hierarhiji vrednot, ki se vzpostavlja skozi konfliktne razlagalne okvirje. Dodaten analitski zorni kot dodaja še analiza drugih ključnih diskurzivnih elementov, ki jih opredeljuje kritična diskurzivna analiza, kot so novi ali spremenjeni termini ter semantične relacije med besedami, vnaprejšnje predpostavke in kolokacije, implicitne nujnosti in splošne resnice, značilne semantične strukture, sintakse in leksikalni elementi (Fairclough, 2003; van Dijk, 2001), pa tudi to, komu je pripisana odgovornost za reševanje določenega izziva ter kdo je opredeljen kot akter družbenega dogodka

(Philo, 2007). V ospredju empirične analize je časovna dimenzija, torej spremembe in razvoj glavnih tematik in drugih diskurzivnih elementov skozi čas.

1.4 Struktura

Pričujoče delo je strukturirano v 5 poglavij, ki se linearno nadgrajujejo. Temu uvodnemu delu, kjer so podana ključna znanstvena izhodišča, cilj raziskave, raziskovalna vprašanja in metodološki okvir raziskave, sledi najprej teoretski del v drugem poglavju, ki je namenjen pregledu širokega spektra literature z najrazličnejših področij migracijskih študij, z namenom opredelitve temeljnih značilnosti evropske politike do migracij.

Tretje in četrto poglavje sta namenjena empirični analizi. V tretjem poglavju so analizirani izbrani dokumenti evropske migracijske politike, v četrtem pa podajam sklepe opravljene analize. Namen empirične analize je, na eni strani najti tiste točke v dokumentih, ki mehčajo ali ostrijo diskurz migracijske politike in predstavljajo odmike od represivnih dikcij ali ukrepov, ki se kažejo na terenu, na drugi strani pa slediti razvoju ključnih tematik in ugotoviti, kako diskurzivne spremembe vplivajo na glavne razlagalne teme evropske politike do migracij, katere teme postajajo pomembnejše in kako to vpliva na hierarhijo vrednot migracijske politike. Četrto poglavje je nato namenjeno sintezi ugotovitev analize. Te so predstavljene v okviru glavnih diskurzivnih premikov, ki sem jih zaznala skozi tekstualno analizo, ter razvoja ključnih razlagalnih tem in hierarhije vrednot, ki se zrcali skozi analizirane dokumente. Ugotovitve analize so dopolnjene še z ugotovitvami teoretskega dela naloge, kar omogoča kontekstualizacijo pridobljenih rezultatov ter izpostavitve tistih točk v dokumentih, kjer nastaja oziroma ostaja prostor za vstop represivnih elementov migracijske politike, ki kljub določenemu mehčanju diskurzov krepijo trdnjavo Evropo.

Zadnje, peto poglavje predstavlja zaključek, ki povzame ključne ugotovitve teoretične in empirične raziskave ter sklepe postavi v širši kontekst raziskovalnega polja migracijskih študij. Hkrati pa prek izpostavitve implikacij ugotovitev za perspektive imigracije v EU poskuša nakazati, kako diskurzivne spremembe vplivajo na širša vprašanja članstva in pripadanja Drugih v evropski skupnosti ter kako se prek migracijske politike Evropske unije vzpostavljajo nove artikulacije izključevanja.

2

Značilnosti migracijske politike EU

To poglavje je namenjeno orisu značilnosti migracijske politike EU, kot so jih analizirali številni avtorji s širokega spektra raziskovalnih področij, ki se ukvarjajo z vprašanji politike EU do migracije in njenimi implikacijami – sociologija, filozofija, politologija, varnostne vede, upravne vede itd. Na začetku je predstavljena pot vzpostavljanja skupne migracijske politike v EU ter institucionalna umestitev področja migracij v okvirih resorske razdelitve. Nato so izpostavljeni glavni pojmi, ki to politiko opredeljujejo – varnost, sekuritizacija, meje, mejni nadzor, eksternalizacija upravljanja z migracijo ter različni mehanizmi oteževanja dostopa oziroma izključevanja – ilegalizacija, kriminalizacija, integracija, ekonomska in kulturna marginalizacija.

2.1 Razvoj skupne politike do migracij

Čeprav je bila migracija v Evropo pomemben in prepoznan fenomen že v povojnem obdobju, so bili priseljenci najprej sprejeti kot dodatna delovna sila, njihova prisotnost v evropskih družbah pa ni bila politično relevantna, prav tako ne njihov pravni status (Huysmans, 2000). Države zahodne Evrope, npr. Francija, Velika Britanija in Nizozemska, so prek stikov s svojimi bivšimi kolonijami in drugimi državami globalnega juga zgolj zagotavljale potrebno delovno silo, niso pa se pretirano ukvarjale s političnimi vidiki tega priseljevanja (Lahav, 2004). To se je začelo spreminjati konec 60. in v 70. letih, ko je imigracija vedno bolj postajala stvar javnih razmislekov in političnih debat (Huysmans, 2000). Predvsem zaradi gospodarske recesije, ki je v 70-ih prizadela večino zahodnoevropskih držav in zmanjšala potrebo po migrantski delovni sili (Lahav, 2004), in težnje po zaščiti socialnih in ekonomskih pravic domačega prebivalstva (Huysmans, 2000), je sledil premik k bolj restriktivni imigracijski politiki, temelječi na nadzoru, politična retorika pa je priseljevanje vedno bolj povezovala z grožnjo družbenemu redu (ibid.). O evropski dimenziji politike glede priseljevanja lahko po Huysmansu (2000) govorimo od 80-ih let dalje, ko se je začelo meddržavno sodelovanje glede teh vprašanj ter institucionalno sodelovanje med državnimi organizacijami, npr. policijo in carino, o vzpostavljanju evropske migracijske politike v ožjem smislu pa od oblikovanja skupnega evropskega trga z Enotnim evropskim aktom leta 1986. Ta je nasledil Rimsko pogodbo in med drugim razširil pristojnosti evropske skupnosti tudi na področje skupne zunanje in varnostne politike. Hkrati je postavil temelje enotnemu trgu znotraj EU, brez notranjih mej, s prostim pretokom blaga, ljudi, storitev in kapitala (Huysmans, 2000).

Ker Rimsko pogodba ni postavila pravnih okvirov za migracijsko politiko, saj so bila vprašanja migracij, azila in nadzora mej tradicionalno razumljena kot del državne suverenosti posamezne države

članice, je bilo za zagotavljanje prostega pretoka ljudi potrebno vzpostaviti sodelovanje med državami članicami glede vstopa, pretoka in bivanja državljanov tretjih držav. Potreba po sodelovanju držav članic pri določanju tistih, ki se lahko prosto gibajo in tistih, ki jim to ni omogočeno, je torej druga plat vzpostavljanja enotnega trga (Triandafyllidou, 2010). Ugur (1995 v Huysmans, 2000: 754) pri tem opozarja, da je bila prva razmejitev med državljani držav članic in drugimi vzpostavljena že leta 1968, ko je Svet vzpostavil razlikovanje med pravico do prostega gibanja za državljane držav članic in druge, takrat predvsem z vidika prostega gibanja tujih delavcev med državami članicami skupnosti. Prost pretok oseb je namreč v prvi fazi pomenil predvsem prost pretok delavcev, ne državljanov (Lahav, 2004). Tako razlikovanje med državljani držav članic in drugimi je bilo ponovno potrjeno na vrhu v Parizu 1973, kjer je bila izražena tudi potreba po oblikovanju skupne politike za tujce (Etienne, 1995 v Huysmans, 2000: 754). Čeprav je prost pretok oseb znotraj skupnosti ustrezal temeljnemu cilju Evropske skupnosti po oblikovanju skupnega trga, je po drugi plati pomenil nujnost sodelovanja članic na področju imigracije in azila, ki je bilo razumljeno kot občutljivo področje državne suverenosti (Geddes, 2000). Zato je, čeprav je Enotni evropski akt olajšal odločanje med takrat 12 državami članicami, prost pretok ljudi ostal eno redkih področij, kjer je bilo za vse odločitve še vedno zahtevano soglasje vseh članic, saj so na tak način ohranile pomemben del svoje suverenosti pri nadzoru nad svojim ozemljem in populacijo (Lahav, 2004).

Za pripravo skupne politike priseljavanja je bilo vzpostavljenih kar nekaj delovnih teles, pri čemer Huysmans (2000) opozarja, da večina formalno ni bila del institucij evropskega integracijskega procesa, ampak so se vzpostavila ad hoc, so pa pomembno vplivala na zasnovano in celoten razvoj migracijske politike znotraj EU. Leta 1986 so na primer ministri za notranje zadeve in pravosodje ustanovili ad hoc skupino za imigracijo, ki je kasneje dobila obliko formalnih polletnih sestankov nacionalnih ministrov za imigracijo (Lahav, 2004). V okviru te skupine je Medvladna skupina koordinatorjev za prost pretok oseb pripravila dokument iz Palme, ki ga je sprejel Evropski svet 1989 v Madridu in ki je pomembno vplival na nadaljnjo smer razvoja skupne politike do imigracije (van Munster, 2009). Dokument iz Palme je predlagal ukrepe za boj proti nedovoljeni imigraciji, npr. vzpostavitev specializirane enote policije in harmonizacijo nacionalnih zakonodaj o tujcih ter hkrati naslovil vprašanja imigracije, terorizma, nadzora notranjih in zunanjih mej, policije in carine ter sodelovanja sodišč, pa tudi akcijski program za boj proti nedovoljeni imigraciji, ki ga je sprejel Svet Evropske unije (Bunyan, 1997).

Enega največjih vplivov na evropsko imigracijsko politiko je imel podpis Schengenskega sporazuma med Francijo, Nemčijo in državami Beneluksa leta 1985, ki je omogočil popolno odpravo mej med državami podpisnicami (Guild, 2001). Dogovor se je oblikoval zunaj okvira EU, saj se nekatere države niso želele odreči suverenosti upravljanja z lastnimi mejami; Velika Britanija je npr. podpis zavrnila ravno zaradi skrbi, da brez nadzora zunanjih meja ne bo zmogla odkriti nedovoljenih imigrantov (Katrougalos, 1994 v Triandafyllidou, 2010). Prvotno politična zaveza je stopila v veljavo leta 1995 s Schengensko konvencijo, ki je vpeljala potrebne mehanizme za ukinitvev notranjih mej in vzpostavitev skupne zunanje meje, kjer naj bi se imigracijski pregledi opravljali na enak način, s skupno vizno politiko in azilno regulacijo (Guild, 2001). Ko je schengensko območje postalo realnost med prvotnimi podpisnicami, so se schengenskemu območju začele priključevati še druge države članice EU, leta 1997 pa so bila z Amsterdamsko pogodbo schengenska določila vključena v *acquis communautaire* EU (Lahav, 2004). Lahav (2004) poleg Schengenskega sporazuma izpostavlja vprašanje azila kot enega glavnih gonil pri evropeizaciji politik do priseljevanja, ki je postal posebej pomemben po padcu Berlinskega zidu. Takrat se je namreč povečala migracija iz držav Vzhodne Evrope, predvsem na podlagi azilne zakonodaje¹. Strah pred izkoriščanjem sistema azila pa je vodil v poenotenje evropskih politik glede azila ter povezal področje azila z imigracijo (ibid.).

V 90-ih so se torej skupne evropske institucije začele konkretnije vključevati v proces oblikovanja politike do imigracije (Lahav, 2004). Maastrichtska pogodba je na eni strani vpeljala koncept evropskega državljanstva (naslov II, člen 8) in tako državljanke članice EU povezala v skupnost, ki ji je omogočen prost pretok, na drugi strani pa izpostavila potrebo po koherentni skupni evropski politiki do imigracije (naslov VI, člen K). Vseeno pa so vprašanja imigracije, azila, vizumov, državljanov tretjih držav in nezakonite imigracije ostala na medvladni ravni, izven jurisdikcije Evropske komisije in Evropskega sodišča, ter v okviru tretjega stebra postavljena v institucionalni okvir medvladnega sodelovanja področij pravosodja in notranjih zadev (Lahav, 2004). Amsterdamska pogodba je nato vključila poglavje IV (Vizumi, azil, priseljevanje) in druge politike v zvezi s prostim gibanjem oseb v prvi steber in tako na raven skupnosti prenesla vprašanja glede imigracije in azila (Huysmans, 2000). Lahav (2004) pri tem opozarja, da je kljub prenosu na raven skupnosti pri

1 Kot je zapisal Joppke (1998), je bil sistem azila po drugi svetovni vojni zelo odprt in razumljen kot privilegiran status, ki so ga države Zahoda uporabljale kot politično vabo v boju proti komunizmu. Po naftni krizi 1973 in gospodarski recesiji, ki je sledila, so države zahodne Evrope začele zapirati druge možnosti priselitve in azil je ostal edino sredstvo zakonite migracije v te države.

vprašanjih imigracije in azila še vedno prevladovala medvladna logika, saj je Svet EU obdržal glavno odločevalsko vlogo, pri čemer je bilo za sprejem vsakršnih določil zahtevano soglasje vseh članic. Poleg tega evropske institucije niso imele mandata nad zakonodajo glede državljanov tretjih držav, kar je ostalo v domeni sporazumov med evropsko skupnostjo in tretjimi državami (ibid.). Vrh Evropskega sveta v Tampereju (1999) je opozoril na neustreznost Amsterdamske pogodbe na tem področju in izpostavil potrebo po zagotavljanju pravic državljanom tretjih držav. Zavzel se je za medresorsko upravljanje z vprašanji migracije ter za sprejem skupnega sistema azila, ki bi popolnoma spoštoval Ženevsko konvencijo. Določila zaključkov vrha v Tampereju bi torej lahko pomenila pomemben korak k večji evropeizaciji imigracijske politike EU, a so ostala le na ravni zapisanega, saj niso vodila v nobeno konkretno reformo institucionalnega upravljanja z migracijo (Lahav, 2004). To je poskušala spremeniti Pogodba iz Nice (2000), ki je skupnostnim institucijam podelila več vpliva glede imigracijske in azilne politike ter poskušala vpeljati večinsko glasovanje namesto soglasja za sprejem določil glede imigracije in azila, kar ji ni uspelo na področju azila, kjer so države članice ohranile suverenost odločanja (Lahav, 2004). Še v okviru Lizbonske pogodbe, ki je dokončno ukinila tristebno delovanje EU in povečala vlogo skupnostnih institucij v zakonodajnem procesu, je Evropski svet ohranil glavno vlogo pri definiranju strateških usmeritev na področju notranjih zadev in varnosti (Pascouau, 2014).

Evropeizacija migracijskih politik EU je šla najdlje na področju vprašanj varnosti in varovanja skupnih zunanjih mej. Predvsem po terorističnih napadih 9/11, ki so jih številne desničarske skupine po Evropi izkoristile za javno naslavljanje vprašanja povezave med priseljivanjem in varnostnimi grožnjami, se je razvoj skupne migracijske politike v celoti preusmeril na področje varnosti, mejnega nadzora in preprečevanja terorizma, ne glede na raven odločanja (Lahav, 2004). Vrh Evropskega sveta v Sevilli (2002) je imigracijo postavil kot osrednje vprašanje razvoja EU ter poskusil oblikovati skupno imigracijsko in azilno politiko, ki bi temeljila na varovanju mej in okrepljenem nadzoru nad priseljivanjem. Tako so bili postavljeni temelji »trdnjave Evrope« (Lahav, 2004: 48). Vrh Evropskega sveta v Solunu (2003) je nato izpostavil potrebo po oblikovanju skupne evropske strukture za nadzor nad mejami, kar je vodilo v vzpostavitev agencije Frontex leta 2004. Ta je nastala kot kompromis med željo Evropske komisije po oblikovanju skupne evropske mejne straže in nepripravljenostjo držav članic, da bi se odrekle svoji suverenosti, in tako danes tvori mrežo varnostnih organov za nadzor zunanje meje EU, preprečevanje terorizma, nedovoljene imigracije in čezmejnega kriminala (Perkowski, 2012).

Drugo področje, na katerega so se osredotočile evropske politike do migracije, je sodelovanje z državami izvora in tranzita. Vrh v Sevilli je kot ukrep bolj učinkovitega upravljanja z imigracijo predlagal strategije za sodelovanje z državami izvora, ki bi vključevale dogovore o ponovnem sprejemu ter pogojevale ekonomsko pomoč s sodelovanjem na področju upravljanja z migracijami (Lahav, 2004). Taka usmeritev je bila potrjena na vrhu v Haagu (2004), ki je poudaril predvsem potrebo po okrepljenem nadzoru nad migracijami zaradi priključitve 10 novih članic EU ter vzpostavitvi partnerstev z državami izvora in tranzita (Babayan, 2011). Evropska komisija je nato leta 2005 vpeljala program Globalni pristop k migracijam kot krovni okvir upravljanja z vprašanji imigracije in azila (Collett, 2007). Globalni pristop je poskus kombinacije razvojnih in varnostnih politik pri upravljanju z migracijami in vključuje različne pristope: sodelovanje prek že vzpostavljenih mehanizmov evropske sosedске politike, izobraževanje in vzpostavljanje migracijskih centrov v državah izvora, oblikovanje partnerstev za mobilnost, ki naj bi spodbujala krožno migracijo, itd., a vsi mehanizmi in razvojna pomoč so pogojeni s sodelovanjem držav izvora pri preprečevanju nezakonite imigracije v EU (ibid.). Babayan (2011) v svoji analizi partnerstev za mobilnost tako ugotavlja, da varnostni vidiki še vedno prevladujejo nad razvojnimi cilji, čeprav naj bi bili namenjeni prav slednjim. Globalni pristop upravljanja z migracijami je ostal osrednji mehanizem tudi v Stockholmskem programu, ki je nasledil Haaškega (Pascouau, 2014). V njem se sicer kaže odmik od ciljev harmonizacije evropskih politik glede vprašanj migracije, ki jih je zastavil vrh v Tampereju 1999, saj daje Stockholmski program prednost praktičnim rešitvam in posameznim sporazumom med državami in EU, hkrati pa večjo vlogo pri upravljanju z migracijo dobivajo resorji za zunanje zadeve in sodelovanje s tretjimi državami, predvsem prek bilateralnih sporazumov in Direktive o vračanju (ibid.). Hkrati Pascouau (2014) ugotavlja, da je zaradi globalne ekonomske krize in s tem povezanih strahov državljanov EU Stockholmski program več pozornosti namenil povezavi vprašanj migracije s trgov delovne sile in dostopom do socialnih pravic, kjer je bila izpostavljena potreba po primarnem zagotavljanju delovnih mest državljanom EU. V tem okviru so bile uvedene sankcije za delodajalce, ki najemajo nedokumentirano delovno silo (Collett, 2014; Triandafyllidou, 2010). V tem obdobju pa je bila izpostavljena tudi potreba po večji solidarnosti med državami članicami EU pri upravljanju s priseljivanjem, ki so jo naslovile mediteranske države kot odziv na povečano priseljivanje zaradi Arabske pomladi in povezanih dogodkov v Severni Afriki in na Bližnjem vzhodu, in ki je pokazala na neuspeh skupnostne politike do imigracije (Collett, 2014). Stockholmski program se je zaključil z letom 2014, brez

konkretnije ideje o nadaljnjem razvoju skupne imigracijske politike (Pascouau, 2014), v času, ko je EU postala soočena z najštevilčnejšim prihodom beguncev po drugi svetovni vojni.

Evropska migracijska politika je danes skupna domena institucij EU in držav članic, osnovana na principih subsidiarnosti in proporcionalnosti, ter je dober primer postopnosti evropskega integracijskega procesa ter različnega razmerja moči med skupnostnim in medvladnim pristopom (Schain, 2009). Evropeizacija migracijske politike je bila posledica zunanjih dejavnikov, predvsem vzpostavitve skupnega trga znotraj skupnosti in internacionalizacije evropskih gospodarstev. Oblikovanje skupnega trga je bilo po mnenju Guild (2001) spodbujeno zaradi potrebe po povečanju konkurenčnosti, ki je bila posledica vzpona azijskih držav, a ukinjanje notranjih mej med državami članicami so od začetka spremljale potrebe po zaščiti in nadzoru, ki naj bi kompenzirala deficit varnosti, ter nepripravljenost držav članic, da bi se odrekle suverenosti glede vprašanj priseljevanja in azila. Varnostni deficit naj bi bil posledica več dejavnikov: naftne krize, padca bipolarnega sveta, mednarodnega terorizma, hkrati pa tudi posledica strahu pred menjavo sistema in pred novostjo, ki jo je predstavljala EU (Bigo, 2005). Huysmans (2000) navaja še ekonomsko in finančno globalizacijo, porast revščine, slabšanje življenjskega standarda v mestih in ponovno oživitve nekaterih rasističnih in ksenofobnih gibanj kot odgovor na vzpon multikulturalizma, priseljevanje pa je predstavljalo področje, ki naj bi ogrožalo javni red, kulturno identiteto in stabilnost notranjega trga. Na teh predpostavkah se je po Bigu (2005) in Huysmansu (2000) oblikovala skupna politika EU do imigracije, njene glavne usmeritve pa so bile določene predvsem z umestitvijo vprašanj migracije v širši kontekst notranje varnosti in čezmejnega kriminala (Huysmans, 2000; Bigo, 2005; Schain, 2009) ter oteževanjem dostopa in krčenjem možnosti za imigracijo ali pridobitev azila (Lahav, 2004).

2.2 Institucionalna umestitev področja migracij

Ko je priseljevanje v 80. letih postajalo vedno bolj relevantna tema v političnih razpravah, se je povezovalo predvsem z vprašanji varovanja javnega reda in ohranjanja družbene stabilnosti (Huysmans, 2000). To je bilo v veliki meri posledica nadaljevanja priseljevanja, ki so ga države sicer želele zaježiti v 70-ih, a se je predvsem iz naslova združitve družin nadaljevalo tudi v 80-ih (ibid.). Politične debate v državah zahodne Evrope so priseljevanje začele prikazovati kot grožnjo socialni državi, pa tudi kulturni sestavi nacije. Imigracija je bila tako vzpostavljena kot glavna grožnja evropskim družbam (Bigo, 2005). Ko je nato evropska skupnost vzpostavila notranji prost pretok za storitve, blago, kapital in

Ljudi, se je predvsem pri ukinjanju mej za prost pretok ljudi izpostavila velika grožnja za varnost, ki bi jo to lahko predstavljajo. Večje zahteve po varnosti pa so pomenile, da so glavno vlogo upravljanja z migracijo prevzela ministrstva za pravosodje in notranje zadeve (Bigo, 2005). Huysmans (2000) opozarja, da je umestitev migracije v polje notranje varnosti prepogosto sprejeta kot naravna posledica grožnje migracije za družbeni red evropskih družb, kjer argumentacijska logika teče v smeri, da je varnostna politika odgovor na varnostni problem. Izpostavlja obratno logiko, saj tudi varnostne prakse vplivajo na družbeno realnost. V tem primeru na način, kako se migracija prikazuje kot problematična, ko policija in strokovnjaki z notranjih ministrstev zavzamejo glavno mesto pri njeni regulaciji (ibid.). Podobno tudi Schain (2009) ugotavlja, da je posledica take institucionalne umestitve, da se EU z imigracijo ukvarja kot s prvenstveno varnostnim vprašanjem, strokovnjaki s področja pravosodja in notranjih zadev pa naj bi bili torej tudi strokovnjaki za vprašanja imigracije (ibid.). Prevladujoča agenda ukvarjanja z migracijami je tako varnost. Tak razvoj je pomembno vplival tudi na področje azila, ki je tradicionalno spadal v polje človekovih pravic in humanitarnosti. A povezava azila in imigracije v 70-ih, ko so se možnosti za delovno migracijo v zahodni Evropi zapirale in je azil ostajal edina zakonita možnost migracije v države evropske skupnosti, ter nato povezovanje imigracije z varnostjo, terorizmom in čezmejnimi kriminalom je tudi vprašanja azila povežalo z vprašanji varnosti, nadzora in preprečevanja tveganj (Joppke, 1998). Huysmans (2000: 761) ugotavlja, da se je prek transnacionalnega sodelovanja akterjev s področij notranje varnosti in pravosodja vzpostavila celotna mreža strokovnjakov, ki je prek svojega znanja s teh področij artikulirala »kontinuum mej, terorizma, kriminala in migracije«. Eden najbolj ilustrativnih primerov je bil po mnenju Huysmansa (2000) Schengenski sporazum oziroma konvencija o njegovem izvajanju iz 1990, ki je povezala imigracijo in azil z grožnjo terorizma, mednarodnega kriminala in mejnega nadzora ter vzpostavila nadzor nad migracijo v institucionalnem okviru, ki se ukvarja z varovanjem notranje varnosti. Na ta način so se varnostni diskurz in varnostne tehnologije prepletli z evropsko migracijsko politiko (ibid.).²

2 Guild (2001) opozarja, da se je Schengenski sporazum sicer razvil iz prvotnega sporazuma v Saarbrucknu (1984) med Francijo in Nemčijo, ki so ga takrat pripravili ministri za transport. A takoj nato so glede na ugotovitve Biga (1996 v Guild, 2001: 12) sporazum prevzeli ministri za notranje zadeve, zaradi domnevnih resnih varnostnih posledic, ki naj bi jih prinesla ukinitve mejnih kontrol. Po mnenju Guild (2001) torej prehod iz sporazuma v Saarbrucknu v Schengenski sporazum pomeni tudi premik fokusa z ministrstev za transport na ministrstva za notranje zadeve. A gledano širše, je že skupina koordinatorjev, ki je pripravila dokument iz Palme, vprašanja prostega pretoka povežala z vprašanji migracij, ki pa so bila postavljena ob bok mednarodnemu kriminalu in terorizmu (Bunyan, 1997).

Poleg umestitve v določeno področje pa je pomembna tudi umestitev v skupnostno ali meddržavno raven odločanja. Medtem ko je nadzor nad pretokom dobrin, storitev in kapitala že v 80-ih prešel na Skupnost, so vprašanja pretoka ljudi in varnostna vprašanja ostala na meddržavni ravni, v domeni držav članic, kar se je spremenilo šele z Amsterdamsko pogodbo, ko je imigracijska in azilna politika prešla v domeno skupnosti, a njena glavna določila so se zgolj prenesla iz prejšnjega medvladnega stebra (Bunyan, 1997). Hkrati so del skupnostne politike postala tudi določila Schengenskega sporazuma, kjer so si Velika Britanija, Irska in Danska izpogajale poseben status (Schumann, 2005). Čeprav je Amsterdamska pogodba razdružila vprašanja imigracije in azila od vprašanj organiziranega kriminala, ki so ostala na medvladni ravni, Bigo (2005) ugotavlja, da večje transparentnosti delovanja ni prinesla. Niti se ni spremenil glavni fokus teh politik, saj so v Amsterdamsko pogodbo prešla prek področja pravosodja in notranjih zadev. Poleg tega pa so morala določila teh področij upoštevati najmanjši skupni imenovalec držav članic, na katerega so pomembno vplivali strahovi pred izgubo nacionalne suverenosti ter velike razlike med ureditvami pravosodnih sistemov med državami članicami (ibid.). Področje skupne zunanje in varnostne politike še danes ostaja »zadnji branik nacionalne suverenosti« (Schumann, 2005). Odločanje o zadevah skupne zunanje in varnostne politike, državljanstva in nekaterih vprašanj pravosodne politike v okviru Sveta EU še vedno spada v 20 odstotkov zadev, ki za potrditev zahtevajo soglasje vseh članic, ne zgolj kvalificirane večine. Hkrati pa je še vedno pomembna začetna umestitev imigracijskih vprašanj v področje pravosodja in notranjih zadev, saj se relevantna delovna telesa s tega področja še danes umeščajo v te resorje (ibid.).

Kljub nekaterim poskusom, da bi vprašanja imigracije reševali medresorsko in jih razširili na več področij, diskurz varnosti še vedno dominira (Schain, 2009). Leta 1998 je bila ustanovljena visoka delovna skupina za imigracijo, da bi zagotovila bolj celostno medresorsko ukvarjanje z imigracijo, a delovne skupine so bile še vedno sestavljene iz uslužbenecv notranjih ministrstev, ki so pripravljali gradiva (Schain, 2009). Glavni vplivi zato še vedno prihajajo s strani pravosodja in notranjih zadev. Schain (ibid.: 103) ugotavlja, da »na evropski ravni ni bilo vzpostavljene še nobene strukture, ki bi predstavljala ogrodje za sodelovanje različnih področij«, zato se ukrepi imigracijske politike »usmerjajo v nadzor in izključevanje, namesto v harmonizacijo in razširitev imigracijske politike«.

Na ravni EU se torej ukrepi in diskurzi glede imigracije vrtijo v glavnem okoli vprašanj varnosti, medtem ko vprašanja socialne države, demografska vprašanja in vprašanja integracije na trg delovne

sile ostajajo primarno v domenah držav članic. Bigo in Guild (2005b) celo ugotavljata, da taka razdelitev pristojnosti povzroča tudi nekatere konflikte, ki pa niso konflikti med državami članicami, pač pa transnacionalni konflikti med različnimi področnimi ministrstvi in direktorati. Schain (2009) izpostavlja strukturna neskladja znotraj EU kot enega glavnih razlogov, da celotna migracijska politika še vedno prvenstveno temelji na motivu varnosti in nadzora. Čeprav Evropska komisija bolj zagovarja ekspanzivnost in harmonizacijo migracijske zakonodaje, Evropski svet zagovarja restriktivnost in ohranjanje poudarek na varnosti. Ker pa glavne strateške usmeritve EU določa Evropski svet, so v ospredju restriktivne politike. »Edini predlogi Evropske komisije, ki jih je Evropski svet povzel med 1999 in 2002 so bili tisti, ki so bili po naravi restriktivni«, glavni dosežki direktorata za pravosodje in notranje zadeve v letih 2000 pa sta bila Schengen in Frontex, ki se z imigracijo ukvarjata v okvirih nadzora nad imigracijo in izključevanja (ibid.: 103–104). Tudi morebitne alternativne usmeritve migracijske politike EU, npr. usmeritev v razvojno sodelovanje v okviru politike »Globalnega pristopa k migraciji«, na koncu postanejo podrejene ciljem nadzora nad migracijo, ki ostajajo glavna usmeritev migracijske politike EU (Babayan, 2011).

2.3 Poimenovanje

Številni avtorji, ki analizirajo migracijske politike in njihove diskurze, opozarjajo, da že na ravni poimenovanja imigracije in imigrantov uporabljeni izrazi bistveno vplivajo na širši okvir, znotraj katerega se vprašanja imigracije obravnavajo (De Genova, 2002; Huysmans, 2000; Tsoukala, 2005; Wodak, 2006; Menjivar in Kanstroom, 2013; Calavita, 2005).

Tsoukala (2005) v svoji analizi političnega, policijskega in medijskega diskurza v Italiji in Grčiji izpostavlja semantične obrate, značilne za diskurz o priseljencih. Povojni naklonjen odnos do priseljencev, ko so bili sprejeti predvsem kot potrebna delovna sila v državah zahodne in severne Evrope, se je začel spreminjati v 70-ih zaradi ekonomske krize, dokončni zasuk pa naj bi se zgodil konec 80-ih in s politizacijo imigracije v 90-ih. V 80-ih se je namreč prej velika populacija priseljenskih delavcev spremenila v populacijo etničnih družin, ki so nastale po priselitvi družinskih članov in združitvi družin, ta populacija pa je postala pomemben objekt politike. Ustvarjanje nove nadnacionalne politične entitete, zaton velikih ideologij in globalizacija so pomenili nove družbene razmere v Evropi, hkrati pa so se Evropejci začeli soočati s slabšanjem njihovega življenjskega standarda, morda celo z družbeno-ekonomsko izključenostjo (ibid.). Priseljenci so postali katalizatorji vseh družbenih konfliktov 90-ih. V javnem diskurzu je

bila imigracija najprej transformirana v »družbeni problem«, nato so bili priseljenci predstavljeni kot »družbeni sovražniki«, na koncu pa je bila celotna množica konstruirana v »migracijsko grožnjo« (ibid.: 163). Balibar (1991: 220) je že pred dvema desetletjema pisal o »imigracijskem kompleksu«, ko naj bi bil vsak družbeni problem še dodatno otežen zaradi prisotnosti imigrantov ali vsaj grožnje njihove prisotnosti. Bigo (2005) ugotavlja, da je ta »anti-imigracijski diskurz«, kot ga je poimenoval, v migracijski politiki EU postal popolnoma normalen, o njem se ne dvomi in je sprejet kot nekaj naravnega. Slika migracije kot »problema, proti kateremu se je potrebno boriti« v politiki EU do migracij prevladuje od devetdesetih dalje in ne kaže znakov, da bi se spreminjala (Schain, 2009: 103).

Podobna obdobja v migracijski retoriki izpostavlja Bigo (2005) in opredeljuje dominantne diskurze, ki so prevladovali v določenem obdobju. Po naftni krizi in povečevanju brezposelnosti v drugi polovici 70-ih let so začeli politiki prvič neposredno naslavljati priseljence v želji, da bi se vrnili v svoje izvirne države, saj niso več koristili gospodarstvu v spremenjenih ekonomskih razmerah. V 80-ih se je retorika spremenila. Ni šlo več za stroške in koristi (*costs and benefits*) migracije, temveč je v ospredje stopila tema težavnosti integracije teh »novih« priseljencev, ki so prihajali iz držav tretjega sveta in uveljavljali svoje pravice do združitve družine ter se tako stalno naselili v državah gostiteljicah s svojimi ženami in otroci, namesto da bi tvorili delovni razred samskih moških (ibid.). Javna razprava je začela teči po linijah identitete in pripadanja, med vrsticami pa se je navajalo na invazijo, kar so spodbujale predvsem različne populistične stranke. V 90-ih se je nato pojavil diskurz »trdnjave Evrope« (*Fortress Europe*), ki je velik poudarek postavil na upravljanje in nadzor nad zunanjimi mejami EU, strukturiran pa je bil na naslednjih argumentih: na eni strani naj bi v Evropi cenili razlike in diverziteteto kot medsebojno bogateče značilnosti evropskih družb (kozmpolitski argument), na drugi strani naj bi prek sistema kvot skrbeli za ohranjanje ravnovesja med različnimi skupnostmi v državi gostiteljici (multikulturni argument), hkrati pa naj bi branili civilne pravice in svoboščine državljanov in državljanek. Bigo (ibid.) izpostavlja, da čeprav so nasprotniki diskurza o trdnjavi Evrope opozarjali, da se s krepitvijo zunanjih mej spreminjajo demokratične prakse, da se povečuje kontrola nad tujo populacijo, ki je že znotraj EU, da se povečuje število pregledov identitete, da bi našli nezakonito bivajoče priseljence, ter da se nesorazmerno otežuje dostop do azila, s svojimi argumenti niso uspeli.

Glede uporabljene terminologije Tsoukala (2005) v zgoraj omenjeni analizi izpostavlja, da je bil v 90-ih izraz »nedokumentiran priseljenec« (*undocumented*) zamenjan z izrazom »nezakonit priseljenec« (*illegal*),

ki zajema tiste, ki v države EU vstopijo brez ustreznih dokumentov ter tiste, ki se jim izteče zakonit status bivanja v EU. Opozarja, da se s to spremembo izpostavlja imigracijo kot grožnjo, saj izraz nezakonit veliko bolj namiguje na nevarnost, kot izraz nedokumentiran, implicitno pa se vzpostavlja povezava med imigracijo in kriminalom (ibid.). Poleg tega avtorji (Tsoukala, 2005; Zaiotti, 2007; Wodak, 2006; Reisigl in Wodak, 2001; Andersson, 2014) opozarjajo na uporabo vodnih terminov pri opisovanju migracij; govori se npr. o migracijskem toku (*migratory flow*), valovih migrantov (*waves of migrants*), poplavi migrantov (*floods of migrants*), poplavi prosilcev za azil (*deluge of asylum seekers*), plimah, odtokanju, dotokanju, zaježitvah ... Vsi ti in podobni termini naravnih nesreč po Reisigl in Wodak (2001) napeljujejo na idejo o neustavljivih naravnih silah, pred katerim se moramo dobro zaščititi.

Še en pomemben trend v poimenovanju izpostavlja Triandafyllidou (2010) v svoji analizi ukrepov evropskih politik glede nezakonite imigracije, in sicer širjenje podmene nezakonitosti tudi na druge oblike prihodov v EU, predvsem na polje azilne politike, kjer ugotavlja vedno bolj izpostavljeno povezavo med azilom in nezakonito imigracijo. Poudarjajo se eksterni vidiki upravljanja z azilom in imigracijo, sodelovanje z državami izvora in tranzita pri upravljanju z migracijskimi tokovi in učinkovitejša politika izročitve in ponovnega sprejema. Poudarek azilne politike prehaja iz zagotavljanja pravic prosilcem za azil k vprašanju zagotavljanja varnosti, preprečevanja zlorab azilnega statusa in učinkovitega izгона neuspešnih prosilcev za azil. Wodak (2006: 186) piše celo o zlitju terminov azilant in imigrant v nov koncept »nezakonitega iskalca azila« (*illegal asylum-seeker*) in opozarja, da se prek te semantične združitve ustvarja slika, da vsak, ki želi vstopiti v državo in tam ostati, to počne na nezakonit in neupravičen način.

Aktualna povečana imigracija v EU, ki je sledila političnim nestabilnostim na Bližnjem vzhodu v 2015 in 2016 je z vidika poimenovanja utrdila razumevanje migracije kot problema. V javnosti je bila namreč splošno označena kot »migracijska kriza«, kot v svojem najnovjšem delu ugotavlja Bauman (2016). Opozarja, da je izraz sicer nejasen, a zveni zlovesčje in namerno ustvarja občutek ogroženosti in moralne panike, izrednega stanja, ki opisuje prihod prevelikega števila tujcev, ki naj bi ogrožali ustaljeni red. Bauman (ibid.: 15) pri tem izpostavlja, da je izraz še toliko bolj poveden v času, ko večina ljudi v Evropi čuti neko obliko družbene krize, migranti pa naj bi v tem kontekstu postali »osovraženi prinašalci slabih novic« in »utelešenje propadanja družbenega reda«.

2.4 Varnost

Okvir varnosti je eden glavnih okvirjev, ki od 90-ih določajo ukvarjanje z imigracijo in predpostavljajo ukrepe za njeno upravljanje (Huysmans, 2000). Varnost je prevladujoča prizma, skozi katero se gleda na imigracijo. Diskurz, ki povezuje imigracijo z varnostjo, je po mnenju Biga (2005: 59) prestal dolg proces normalizacije, v katerem je nastalo zlitje obeh pojmov v »kontinuum (ne)varnosti«, s katerim opisuje prenos legitimnosti boja proti kriminalu na polje nadzorovanja nezakonite migracije, prosilcev za azil, pa tudi manjših prekrškov in nespoštovanja javnega reda s strani državljanov tretjih držav. Diskurz varnosti je v tem procesu postal institucionaliziran, logika varnosti pa je v evropski imigracijski politiki postala »normalizirana«, saj se po »dvajsetih letih diskurza in več kot desetih letih prakse nihče več ne sprašuje o policijskih pooblastilih, da regulirajo migracijo«, posledično pa se preveč neopazno širi nabor ljudi, ki so predmet nadzora in izgona (ibid.: 72). Tudi Triandafyllidou (2010) izpostavlja, da se je skupnostna politika do imigracij osredotočila na področja varnostnih vprašanj, varovanja mej in preprečevanja vstopa ter boja proti nezakoniti migraciji, medtem ko so vprašanja upravljanja z zakonito imigracijo ter integracije ostala v domenah držav članic. Prav tako so v domenah držav članic ostala vprašanja glede regulacije trga dela, čeprav je potreba po migrantski delovni sili eden od pomembnejših dejavnikov priseljavanja. V svoji analizi nezakonite imigracije v EU Triandafyllidou (2010) ugotavlja, da čeprav so institucije EU v 80-ih poudarjale povezavo med prostim trgom in nedokumentiranimi migrantskimi delavci ter potrebo po celostnem upravljanju, so nadaljnji ukrepi na evropski ravni dobili predvsem medvladno obliko in se umerili na mejni nadzor in varnostno politiko, ne pa neposredno na vprašanja zaposlovanja in ekonomske migracije. Huysmans (2000) pa ugotavlja, da se je ekonomski projekt skupnega trga zgolj razširil še v skupni varnostni projekt, in sicer prav prek tehnokratskih in političnih ukrepov, ki so v prostem notranjem trgu videli grožnjo družbenemu redu. Sekuritizacija³ notranjega trga je po njegovem mnenju glavni mehanizem, ki je vodil v sekuritizacijo migracije. Temeljila je na predpostavki, da bo ukinitve notranjih mej ogrozila družbeni red in varnost, ta predpostavka je nato dobila status »zdrave pameti« (ibid.: 758), varnost pa se je v takem kontekstu začela tržiti kot »rešitev« (Walters, 2006: 197).

3 Huysmans (2000) sekuritizacijo migracij razume kot sturkturni učinek številnih praks političnih, profesionalnih in družbenih akterjev, ki migracijo opredeljujejo kot varnostno vprašanje. Pri tem izpostavlja predvsem razloge za tako opredeljevanje, ki jih vidi v povezovanju migracije z vprašanji notranje varnosti, ogroženosti kulture in krize socialne države.

Avtorji opozarjajo na nekatere kontradikcije take »varnostno-imigracijske« politike. Tsoukala (2005) na primer izpostavlja dejstvo, da je za zapiranje in varovanje zunanjih meja EU namenjenih vedno več sredstev, na drugi strani pa število nezakonitih priseljencev postavlja pod vprašaj učinkovitost teh mejnih kontrol. V svoji analizi italijanskega in grškega konteksta ugotavlja, da nikoli ni bilo dokazano, da bi prost pretok znotraj EU dejansko vodil v večji deficit varnosti, kljub temu pa je bilo to predstavljeno kot edina resnica. Tudi Bigo (2005: 66) ugotavlja, da je imigracijska politika utemeljena na predpostavkah in predvidevanjih, namesto na poglobljenih analizah. Za noben zakonski ukrep namreč ni točno jasno, kaj je spremenil na terenu, kakšne so bile njegove posledice za konkretne posameznike, ki se odločijo migrirati. Ni natančnih podatkov, ki bi pokazali, kako imigracijski zakoni vplivajo na čezmejne pretoke blaga in ljudi, kako vplivajo na ekonomsko aktivnost. Večinoma gre za mnenja in špekulacije posameznih politikov, glede na državo in njihovo politično moč. Do podobnega zaključka pride tudi Anna Triandafyllidou (2010), ki v svojem zborniku o nezakoniti imigraciji v izbranih državah članicah EU zaključí, da so statistike o imigraciji nepopolne, predvsem pa pogosto nekorektno interpretirane, vseeno pa jih politiki v svojih govorih selektivno uporabljajo za legitimacijo represivnih ukrepov.

Kot enega od vzrokov za poudarjanje varnosti v kontekstu priseljevanja Tsoukala navaja združitev interesov politike in varnostnih agencij ter vojske, ki je po koncu hladne vojne iskala novega sovražnika, kar je »vodilo v redukcijo multiplih dimenzij priseljevanja v enotno mrežo vprašanj varnosti, ki se osredotočajo na nove grožnje priseljevanja« (2005: 166). Oborožene sile držav zahodne Evrope naj bi namreč po koncu hladne vojne začele sodelovati v misijah zagotavljanja notranje varnosti, ki so se nanašale predvsem na mednarodni organizirani kriminal (ibid.). Bigo (2005) pa izpostavlja širjenje policijskega sodelovanja na področju migracij, ki ga je uvedla že skupina Trevi v pred-Maastrichtskem obdobju. Danes policijska pooblastila veljajo daleč onkraj nacionalnih mej, nove oblike nadzora pa širijo njihova pooblastila tudi onkraj področja nadzora nad kriminalom.

Vključevanje varnostnih agencij, vojske in policije v ukvarjanje z migracijskimi tematikami je po Bigu (2005) temeljilo na neutemeljenem prepričanju politike, da bo zmogla nadzorovati dogajanje na meji in preprečiti neželene vstopne s povečanjem varnostnih sil na mejah. Izpostavlja dve predpostavki političnega diskurza o migracijah, na katerih temelji povezava migracij z varnostjo, ki pa po njegovih ugotovitvah nikdar nista bili utemeljeni. Prvič, da politika lahko, če to želi, zapre meje in odloči, kdo bo vstopil na teritorij in kdo ne, in drugič, da zakoni, takoj ko začnejo veljati, dejansko vplivajo na čezmejne tokove,

na dinamiko na terenu. Obe predpostavki sta po njegovem mnenju napačni. Sistematična kontrola mej namreč ostaja neučinkovita, tudi če se uporabijo številne in raznolike najnovejše tehnologije. Bolj stroga pravila za vstop namreč ne zmanjšajo števila priseljencev, le povečajo število nezakonitih priseljencev, »takih, ki jih je možno izgnati« (ibid.: 67). Popoln nadzor mej ni mogoč, sploh pa ne v liberalnem sistemu EU, ob vsaj načelni ohranitvi vrednot, na katerih je bila EU utemeljena. Tudi če bi dramatično povečali število uradnikov, ki nadzirajo meje, bi jih bilo zanemarljivo malo v primerjavi z vsemi, ki meje prečkajo. Če bi torej želeli pregledati vse, bi morali »zamenjati politični režim« (Bigo, 2005: 68). Podobno tudi Huysmans (2000: 759) opozarja na izhodiščno predpostavko, na kateri temelji vez med umikanjem notranjih mej in krepitvijo zunanjih mej, ki pa ni utemeljena v dejstvih. Predpostavka je dvojna – prvič, da se nadzor nad nezakonitim gibanjem blaga, storitev in ljudi dogaja primarno na mejah, in drugič, da se prost pretok vzpostavlja z ukinjanjem mejnih kontrol. Kot dokaz nasprotnega navaja analize Biga (1996 v Huysmans, 2000), da se je ob ukinjanju zunanjih mej povečalo število naključnih pregledov identitete znotraj ozemlja EU, ter Salta (1989 v Huysmans, 2000), da je večina priseljencev, ki na ozemlju EU biva nezakonito, vstopila na zakonit način, a potem ostala po preteku zakonitega statusa (ibid.). Enako so v zborniku o nezakoniti migraciji v EU ugotovili Triandafyllidou in drugi (2010), izrazit razkorak v dejanskem številu nezakonitih priseljencev, ki prihajajo v EU ter represivnostjo ukrepov in obsegu sredstev, ki se za preprečevanje takih vstopov namenjuje pa opaža tudi Andersson (2014).

Bigo (2005) v svoji analizi diskurza varnosti znotraj evropske migracijske politike ugotavlja, da se je z vrhom v Tampereju varnostni diskurz sicer umaknil še drugim vidikom upravljanja z migracijami, a po terorističnih napadih 11. septembra 2001 je ponovno prevladal diskurz strahu in ogroženosti (Bigo, 2005; Pallitto in Heyman, 2008; Düvell, 2006). V zadnjih letih predvsem Evropska komisija širi vprašanja imigracije na resorje zunanje politike in sosedskega sodelovanja, a Babayan (2011) v svoji študiji partnerstev za mobilnost ugotavlja, da je tudi diskurz o razvojnem sodelovanju še vedno tesno povezan z varnostnimi vprašanji preprečevanja nezakonitih imigracij ter selektivnim pripuščanjem na trg delovne sile. V tem spajanju varnostnih vprašanj in migracije Bauman (2016) vidi trik vladajočih, ki preusmerjajo strahove in negotovosti iz področij, ki jih vlade težko naslavlja in rešujejo, saj so del povečanih globalnih negotovosti in zahtevajo kompleksne rešitve, na področja, ki so bolj preprosta, vidna in na katere lahko vlade ponudijo hitrejše rešitve, kot je na primer »varnostna panika« (ibid.: 44), ki se ustvarja okoli vprašanj migracij, rešitve pa se nato usmerjajo v večji nadzor na mejah, ne pa na globalne izvore migracij.

2.5 Meje in mejni nadzor

Čeprav je oblikovanje EU kot prostora prostega gibanja in tokov za kratek čas ustvarilo iluzijo območja brez meja, meje nikakor ne izginejajo. Hkrati se multiplicirajo in zmanjšujejo, krepijo in slabijo, spreminja se njihova lokacija, prepustnost in družbeni pomen (Rumford, 2006). Meje v sodobni teoriji niso pojmovane zgolj kot geografske ločnice in ozemeljski robovi, pač pa kot »kompleksne družbene institucije, ki jih označuje napetost med praksami krepitve meje in praksami prečkanja meje« (Vila, 2000 v Mezzadra in Neilson, 2013: 3). Podobno Paasi (2011) trdi, da so meje institucije, ki so družbeno konstruirane in ki obstajajo na različnih prostorskih nivojih in so povezane s številnimi družbenimi praksami in diskurzi, ki te meje reproducirajo in jim dajejo pomen. Delanty (2006) pa meje opredeli celo kot proces, ki je mrežen in pretočen, ne pa kot fiksirano ločnico, proces, ki ga zaznamujejo spremenljivi odnosi med centrom in periferijo ter točka političnih bojov, kjer součinkujeta oblast in kultura. Meje so namreč po Delantu družbene, politične in kulturne. Družbene v smislu urejanja družb, politične kot točke konfliktov in kulturne v smislu utelešanja spominov in simbolnih reprezentacij. Na ta način imajo meje pomembno »simbolno vlogo pri opredeljevanju političnih skupnosti« (ibid.: 188). Balibar (2002) pa piše o vsenavzočnosti mej, kar opredeli kot stanje, kjer meje nikakor ne izginjajo, temveč se množijo. In to ne v smislu linij, ki bi ločevale znotraj od zunaj, temveč se množijo v mrežo, ki se razteza po družbenem prostoru.

Mezzadra in Neilson (2013) ugotavljata, da se meje skozi čas niso zgolj množile in širile, pač pa tudi heterogenizirale. Simbolne, lingvistične, kulturne, urbane in druge meje namreč niso artikulirane na vnaprej določen način geopolitičnih mej. Namesto tega se prekrivajo, povezujejo in prekinjajo na pogosto nepredvidljive načine, s čimer prispevajo k oblikovanju novih družbenih razmerij (ibid.). Avtorja izpostavljata, da ima meja produktivno moč in v konstrukciji sveta igra strateško vlogo, saj meje nikakor ne služijo zgolj za ustavljanje ali oteževanje globalnih tokov, temveč so postale osrednja orodja njihove artikulacije. A kljub razširjenemu razumevanju mej kot večpomenskih in heterogenih družbenih institucij, Balibar (2002: 76) opozarja, da jih »njihova multiplost, njihova hipotetična in fiktivna narava ne delajo nič manj resničnih«.

V povezavi z migracijami Mezzadra in Neilson (2013) opozarjata, da je funkcija upravljanja z migracijo postala ena najpomembnejših funkcij sodobnih političnih mej. Pri tem meje ne smemo razumeti kot trdnega zidu, ki jasno ločuje teritorialne enote, temveč kot membrano, ki ne postavlja ostre ločnice med znotraj in zunaj teritorialnih držav (ibid.). Podobno po Wendy Brown (2010) tudi najbolj fizično zastrašujoči

izmed zidov dejansko služijo regulaciji, ne pa dejanskemu izključevanju in popolnemu zapiranju in preprečevanju vstopa. Balibar (2002: 79) izpostavlja, da »nobena politična meja ni nikoli zgolj ločnica med dvema državama, temveč je vedno sankcionirana, podvojena in relativizirana z drugimi geopolitičnimi delitvami«.

Evropska unija je z vidika mej po Delantyu (2006) izjemno zanimiv prostor. Preoblikovanje mej, ki je bilo posledica vzpostavljanja skupnega prostora prostega pretoka, je namreč ustvarilo dve predpostavki, in sicer o brezmejni Evropi na eni strani in o trdnjavi Evropi na drugi strani. Delanty trdi, da sta obe ideji neustrezni, saj spregledata dejstvo, da gre pri meji za kompleksen preplet izmenjajočih se »trdih in mehkih oblik meje na eni strani ter odprtih in zaprtih oblik na drugi strani« (ibid.: 186). Kot trde meje razume meje med državami, ki imajo prevladujočo tendenco, da so zaprte, medtem ko so mehke meje npr. meje med etničnimi skupinami (ibid.). Evropska unija je v tem smislu zanimiva, saj so nekoč trde meje med državami članicami postale mehke in odprte, medtem ko tudi zunanja meja EU ni trda, temveč odprta novim državam, v kontekstu širitve ali sosedске politike (ibid.). Delanty opozarja, da čeprav se pogosto preprosto predvideva, da je EU zgolj prenesla nadzor iz svojih notranjih mej na zunanje, zunanja meja EU ostaja »odprta struktura, ki se odziva na spremembe« (ibid.: 192). Podobno ugotavlja tudi Bigo (2005), da se ni zgodila zgolj relokacija nadzora iz notranjih na zunanje meje, temveč da se je nadzor nad mejami tudi kvalitativno spremenil. Walters opozarja na študijo Andreasa (2003 v Walters, 2006: 187), ki ugotavlja, da so države razvitega industrializiranega dela sveta na začetku 21. stoletja bistveno povečale proračune, namenjene mejnim nadzorom, prenovile zakonodajo glede pregona nedovoljene imigracije, okrepile uporabo naprednih informacijskih sistemov nadzora, otežile podeljevanje vizumov in povečale vlogo vojske pri nadzorovanju mej, kar vodi do zaključka, da relokacija mej dejansko pomeni krepitev mejnega nadzora.

Relokacija in personalizacija meje

Z oblikovanjem EU kot prostora prostega pretoka se je zgodila relokacija kontrole iz državnih meja na zunanjo mejo EU, hkrati pa so se sistemi nadzora razpršili tudi v ne-mejne lokacije (Delanty, 2006). Balibar (2007: 7) piše, da »meje niso več na robovih ozemelj: razpršene so vsepovsod, so tam, kjer se premikajo informacije, ljudje in stvari, ali tam, kjer to gibanje nadzirajo«. Nadzor ni več točkoven, omejen na teritorij meje, ampak mrežen, vse bolj neviden in vseprisoten (Walters, 2004). Točke nadzora so se z mej razširile v mrežo, ki se danes razteza po celotnem teritoriju EU. Mejni nadzor se namreč lahko izvaja povsod: v azilnih domovih, centrih za pridržanje, pa tudi v lokalih, hotelih,

na javnih prostorih, cele avtoceste so postale meje, saj se pregled dokumentov lahko zgodi kjerkoli, kadarkoli, čeprav fizičnih mejnih prehodov znotraj schengenskega območja na videz ni več (ibid.).⁴

S tem, ko se je nadzor razpršil po teritoriju znotraj EU, pa se je tudi personaliziral oziroma diferenciral glede na tip potnikov, ki se premikajo v in znotraj ozemlja EU (Pallitto in Heyman, 2008). Ker razpršen nadzor ni možen nad celotno populacijo, strokovnjaki za varnost razvijajo modele profiliranja, ki naj bi izločili najbolj rizične skupine, ki bi bile potem podvržene najstrožjemu nadzoru (Bigo in Guild, 2005b). Organi pregona se po Bigu ne želijo več *a posteriori* ukvarjati s kriminalnimi dejavnostmi, ampak želijo intervenirati prej, anticipirati nevarnosti, predvideti kriminalna dejanja, targetirati specifične skupine, ki so identificirane kot nevarne. Tisti, ki se jih nadzira, temu niso podvrženi zaradi svojih dejanj, temveč zaradi predvidevanj o tem, kaj naj bi storili. Svoboda gibanja za nekatere torej soobstaja z intenzifikacijo nadzora, kontrole in kaznovanja za druge (Pallitto in Heyman, 2008).

Guild (2001) je v svoji študiji o lokaciji meje v zakonodaji in praksi EU ugotavljala, da je meja vedno bolj vezana na posameznika kot na teritorij. Bigo in Guild (2005a) pišeta celo o premiku od »teritorialne države« (*territorial state*), ki se je navezovala na kraj in lokacije, k »populacijski državi« (*population state*), ki se ukvarja predvsem s časom in kategorizacijo posameznikov glede na njihova preteklela in predvidena prihodnja dejanja. Nadzor ljudi na določenem teritoriju so zamenjale strategije sledenja ljudi in njihovih premikov: »V nasprotju z idejo pan-optikona, kjer je nadzor za vse enak, danes vidimo, da družbene prakse nadzora in kontrole izberejo, filtrirajo in rangirajo, koga je potrebno kontrolirati in koga ne, ker je 'normaliziran'« (Bigo in Guild, 2005a: 3). Posameznik namreč s svojim gibanjem »najde« mejo; prek svojega stika z državno birokracijo in oblastmi aktivira mejo in določi njeno pozicijo (odvisno od tega, na kakšen način prihaja, peš, z avtom, letalom, ali potrebuje vizum ipd.). Mejo nato na nek način nosi s sabo, saj ga lahko doleti kjerkoli, tudi po tem, ko prispe na območje EU (Bigo in Guild, 2005b). Amooore piše, da je meja zapisana v sama telesa tistih na skrajnem koncu mobilnostne premice. Njihova telesa so »krajci vtisnjene meje, ki jo posamezniki dejansko ves čas nosijo s sabo, so stalno na njej, a je nikoli res ne prečkajo, saj se nikoli ne znebijó sumničenja, nezaupanja« (Amooore, 2006: 347). Krajci kontrole se tako iz zunanjih teritorialnih mej niso premaknili zgolj v notranjost državnih

4 Ob trenutni povečani imigraciji v EU smo sicer priča ponovnemu vzpostavljanju notranjih mej med državami članicami, kar priča o tem, da meje, tudi notranje, nikakor niso izginile, so samo manj vidne in se vzpostavljajo selektivno, glede na tip potnikov, ki želijo mejo prečkati, njihovo število, poreklo in druge značilnosti.

ozemelj, kot ugotavlja Balibar (2007), ampak so se povezali s samimi telesi posameznikov, ki mejno kontrolo stalno nosijo s sabo, v obliki pripisane kategorije rizičnosti (Guild, 2001). Guild ugotavlja, da je proces presonalizacije meje sledil procesu personalizacije nevarnosti. V času hladne vojne so bile namreč nevarne države in državni režimi, danes pa so nevarni posamezniki. Države so sicer še vedno razumljene kot neka karakteristika, ki določeno skupino posameznikov že takoj opremi z nevarno značilnostjo (nacionalnost posameznika je npr. primarno pomembna pri tem, ali bo za vstop v EU potreboval vizum), a kot grožnja je nato razumljen vsak posameznik, ki se mu osebno pripiše bolj rizični profil zaradi države njegovega izvora (ibid.). Vzpostavljanje rizičnih profilov je povezano z naslednjo značilnostjo mejnega nadzora, ki jo Pallitto in Heyman (2008) imenujeta diferencirana mobilnost.

Diferencirana mobilnost

Evropski sistem mejne kontrole vedno bolj temelji na pristopu »integriranega varovanja mej«, ki torej ni več osnovan na rednih in sistematičnih pregledih na meji, ampak na metodah profiliranja in identifikacije groženj, ki prihajajo iz tujine. Walters (2006) pri tem opozarja, da je bila ena od funkcij mej vedno sortiranje posameznikov v kategorije dobrih in slabih, koristnih in nevarnih. A danes postaja ta funkcija meje osrednja v izvajanju mejnega nadzora (ibid.). Balibar (2002) izpostavlja polisemičnost kot eno glavnih lastnosti mejnega nadzora, saj so posamezniki, ki prečkajo mejo (ali pa jo želijo prečkati), diferencirani glede na več prepletajočih se dejavnikov. Pallitto in Heyman (2008) ugotavljata, da je razporeditev v določeno kategorijo rizičnosti podlaga za bolj ali manj natančen pregled oziroma hitrejšo in svobodnejšo gibanje. Na ta način diferencirano varovana meja povzroča različne učinke in oblikuje različne subjektivnosti za različne skupine tistih, ki se z mejo srečajo. Temeljitejši pregledi nekaterih oseb že zaradi daljšega časa pregledovanja in natančnejših pregledov z večjo verjetnostjo odkrijejo neko vrsto kršitve, sploh če so pregledi zelo profilirani in diferencialno targetirajo točno določene skupine za točno določene prekrške. To ne pomeni, kot opozorita Pallitto in Heyman (ibid.), da so posamezniki iz najbolj rizičnih kategorij vedno podvrženi penalizaciji, so pa izpostavljeni neprimerno večjemu tveganju zgolj zaradi poostrelega nadzora, ki so mu podvrženi. Ker najbolj rizične skupine pogosto že vnaprej vedo, da bodo podvržene strogemu nadzoru in drugim omejitvam gibanja, se poskušajo neredko zavestno izogniti temu mejnemu varnostnemu aparatu, tako da poskušajo mejo prečkati nezakonito. To pa nato še utrdi njihov varnostni profil kot rizičen. Bigo in Guild (2005b) v analizi vizumskih politik ugotavljata, da se rizični profili oblikujejo v dvojni zanki. Izgrajujejo se namreč na podlagi osebnih statistik glede kršitev

zakonov, te statistike pa so nato generalizirane za celotno populacijo neke države, ki so ji pripisane neke specifične lastnosti rizičnosti. Posamezniki iz take države so nato avtomatično opredeljeni kot rizični, gibanje pa jim je onemogočeno, četudi sami niso zagrešili ničesar. Njihov potni list postane dokument, ki jih imobilizira, jim onemogoča potovanje. Šele podelitev vizuma omogoči ponovno mobilnost. Vizumske obveznosti celotno državo označijo za »nevarno«, »sumljivo«, podelitev vizuma posameznikom pa pomeni izjemo tej izključitvi (Bigo in Guild, 2005b). Posameznik iz države, ki za vstop v EU potrebuje vizum, je avtomatično obravnavan kot imigracijska grožnja, nato pa mora sam dokazati, da ne predstavlja take grožnje. Bigo in Guild (2005b) opozorita na obrnjeno breme dokazovanja, ki je na prosilcu, saj mora sam predložiti dokumentacijo, ki dokazuje, da nima kriminalne preteklosti in da nima skritega namena izkoristiti vizumskega dokumenta za to, da se stalno naseli v državi, ki mu vizum podeli.

Pallitto in Heyman (2008) ugotavljata, da identifikacijski postopki ponavadi razvrščajo posameznike v različne rizične kategorije glede na njihove vzpostavljene vezi z državo. To je lahko odvisno od njihovega ekonomskega ali družbenega statusa, pogostosti stikov z državo, predvsem pa od njihovega statusa na premici »ekonomska elita – nezaželeni migrant – teroristična grožnja« (ibid.: 320). Oblikovanje različnih rizičnih skupin torej v veliki meri sledi obstoječim družbenim neenakostim, tveganje pa je torej bolj povezano z družbenim redom, kot pa z dejansko nevarnostjo ali varnostno grožnjo: »Diferencirana mobilnost različnih rizičnih profilov pogosto sledi obstoječim razrednim in rasnim razlikam«, hkrati pa »utrjuje tudi obstoječe klasifikacije, prisotne v družbenem imaginariju: o tujcu, o drugem, o obupanem« (ibid.: 320). Pallitto in Heyman (2008) vpeljeta celo termin »mobilnostnih razredov«, ki označujejo skupine ljudi, glede na njihovo zmožnost mobilnosti, po analogiji z Marxovimi razredi, ki se razlikujejo glede na njihov odnos do produkcijskih sredstev. »Razvrščanje v različne kategorije nadzora pomeni distribucijo koristi in bremen, priložnosti in tveganj, glede na že obstoječe razlike, ki hkrati ustvarjajo in poglobljajo družbene neenakosti« (ibid.: 327). Guild (2001) je na primeru konzularnih pravil za podeljevanje schengenskih vizumov pokazala, da je revščina kategorizirana kot glavni dejavnik za varnostno grožnjo, saj naj bi osebe z nižjim ekonomskim statusom lažje predstavljale grožnjo za sisteme socialne varnosti v državi priselivte. Pravila tako konzularnim uradnikom nalagajo, naj »bodo še posebej pozorni na brezposelne osebe, osebe s premalo ali nerednimi dohodki« (ibid.: 18). Če je bilo včasih izdajanje vizumov povezano z ideologijo, so danes glavni implicitni razlogi za potrebo po vizumu revščina ter kulturna in rasna razlika, ki skupaj predstavljajo migracijsko grožnjo (Guild, 2001).

Diferenciran nadzor mej torej pogloblja obstoječe razredne, rasne, spolne, nacionalne in druge neenakosti, hkrati pa oblikuje še novo neenakost – neenak dostop do mobilnosti, kjer je zmožnost premagovanja mej pogojena z različnimi varnostnimi režimi mejnega nadzora (Pallitto in Heyman, 2008), mobilnost pa tako postaja hkrati privilegij in stigma (Andersson, 2014). Ta neenakost ima po Pallittu in Heymanu (2008) tri osi: neenake pravice, neenaka tveganja in neenako hitrost. Za nižje mobilnostne razrede je torej značilna okrnjena pravica do potovanja (vezana ponavadi na vizum), manjša hitrost potovanja in večje tveganje. Crépeau (2014) pri tem opozarja, da se zaradi onemogočanja mobilnosti s strani uradnih oblasti nadzor nad mejo širi tudi v roke tihotapcev in kriminalnih mrež, ki omogočajo mobilnost ali vsaj objlubo mobilnosti tistim, katerih profil je preveč rizičen, da bi lahko prestopili mejo po zakoniti poti. Walters (2006: 200) podobno zapiše, da je mejni nadzor podoben »antivirusnemu sistemu«, saj se tihotapske poti odpirajo in zapirajo glede na poostrene varnostne razmere na določenem delu, nadzorni sistemi pa nato ponovno reagirajo na nove vzpostavljene poti, ki jih poskušajo nadzirati.

Procesi relokacije in personalizacije mej ter posledično diferenciacije mobilnosti torej ne povzročajo popolne imobilnosti in ne preprečujejo gibanja, saj kljub mnogim preprekam ljudje še vedno potujejo, migrirajo, »tudi tisti, ki 'ne bi smeli', in tako restrukturirajo relacije moči, tako eksterno kot interno« (Bigo in Guild, 2005a: 3). Meje torej niso neprepustne ločnice, ki bi enoznačno opredeljevale neki prostor, temveč bolj črte z učinkom (Shields, 2006), pri čemer so učinki različni glede na različne ljudi in glede na različne družbene razmere. Evropska unija z vidika migracij in mej predstavlja dvoumen prostor, ki se na eni strani in le za nekatere navznoter odpira, za druge in navzven pa zapira (van Houtum in Pijpers, 2005). A zaprtost ni absolutna, saj so meje delno prepustne za priseljence, ki pokrivajo potrebe na trgu dela, a njihov status znotraj skupnosti ostaja prekaren (Triandafyllidou in Vogel, 2010).

K mehanizmom oteževanja dostopa in marginalizacije priseljencev v EU se bom vrnila v nadaljevanju, tukaj nadaljujem pregled z naslednjo značilnostjo mejnega nadzora nad priseljevanjem.

Digitalizacija meje

Okrepljen nadzor nad mejami se torej začne veliko pred fizično mejo, z analizami potencialnih rizičnih skupin. Z razvojem informacijske tehnologije so take analize vedno bolj poglobljene in obsegajo vedno več podatkov, meje pa postajajo vedno bolj digitalne, saj se vzpostavljajo že znotraj obsežnih elektronskih sistemov, ki posameznike in skupine razvrščajo glede na pridobljene podatke in oceno njihovih

prihodnjih dejanj, iz katerih nato sklepajo o njihovi rizičnosti. Gre za obsežne sisteme elektronskega nadzora, ki se jih uporablja za nadzor migracijskih tokov in priseljencev, ki bivajo na ozemlju EU. Sistemi postajajo vedno bolj povezani, s ciljem anticipacije prekrškov in kriminalnih aktivnosti ter njihovega vnaprejšnjega preprečevanja. V luči učinkovitosti in hitrosti se torej želi napovedovati gotovo prihodnost, v skladu s katero lahko oziroma moramo ravnati (Bigo, 2005).

Nadzorni mehanizmi evropske imigracijske politike temeljijo predvsem na naslednjih informacijskih sistemih:

- VIS: zbira podatke o prosilcih za vizum
- SIS: zbira podatke o osebah, ki jim je prepovedan vstop v schengensko območje
- EURODAC: zbira prstne odtise iskalcev azila, skupaj z njihovimi razlogi za prošnjo in razlogi za zavrnitev, z namenom preprečevanja večkratnega vlaganja prošnje za azil;
- EUROPOL: hrani podatke o osebah, ki jih išče policija, a poleg tega hrani tudi podatke o osumljencih, informatorjih, možnih pričah, žrtvah in potencialnih žrtvah, z namenom izdelati cele tipografije ogrožene populacije in potencialnih nevarnosti;
- EUROSUR: nadzorni sistem EU, ki spremlja nezakonito imigracijo v EU.

Sistem VIS je namenjen izmenjavi podatkov glede schengenskih vizumov med državami članicami schengenskega območja. Biometrični podatki državljanov tretjih držav, ki zaprosijo za schengenski vizum, se spravijo v sistem, ne glede na to, ali je vizum odobren ali ne (Guild, 2001). Namen tega sistema naj bi bil preprečevanje »trgovanja z vizumi« (*visa shopping*), tako da omogoča pregled nad prošnjami za izdajo vizumov ter preprečuje, da bi ista oseba zaprosila za vizum v več državah članicah in si tako izboljšala možnosti za pridobitev vizuma v bolj dostopnih državah (Triandafyllidou, 2010).

Podoben sistem je EURODAC, ki uporablja biometrične podatke za upravljanje s prošnjami za azil. Eurodac sledi, ali je prosilec za azil vložil več prošenj v več državah EU, da bi si izboljšal možnosti pridobitve azila, ter tako preprečuje »trgovanje z azilom« (*asylum shopping*). Prek onemogočanja vložitve več prošenj naj bi Eurodac preprečeval izkoriščanje sistema azila v EU. Eurodac je bil vzpostavljen v podporo uresničevanja regulacije Dublin II, ki ureja odgovornosti med državami glede prošenj za azil (Triandafyllidou, 2010).

Naslednje orodje nadzora mej je SIS, ki je namenjeno organom pregona. Gre za ključno orodje pri upravljanju s schengenskim prostorom, ki omogoča izvajanje schengenskih določil in takojšnje prepoznanje oseb, ki jim je vstop na ozemlje EU oz. schengenskih držav

prepovedan. Sistem vsebuje podatke o tujcih, za katere je bilo izdano opozorilo prepovedi vstopa. Seznam se oblikuje tako, da države članice same vnesejo svoje nacionalne podatke o osebah, ki naj bi jim predstavljale varnostno grožnjo, sezname pa so potem veljavni v vseh državah. Ko SIS prepozna osebo, ji je vstop v schengenski prostor onemogočen (Broeders, 2007). SIS je 2013 nadomestil SIS II, ki odgovarja potrebam razširjene EU. Čeprav naj bi bil primarni namen SIS-a ohranjanje reda in varnosti znotraj schengenskega prostora, Broeders ugotavlja, da največ skrbi namenja upravljanju z nezakonito imigracijo. Bigo (2005) pa opozarja na stalno širjenje nabora zadolžitev schengenskega sistema. SIS je namreč postal povezan tudi s sistemom za izdajanje vizumov, v prihodnje pa naj bi oblikoval tudi svoje imigracijske policijske enote. Pomembno je, da SIS povezuje kartoteke kriminalcev s kartotekami tujcev, kar pa krepi sumničav odnos do tujcev in usmerja pozornost na male prekrške (Bigo, 2005), hkrati pa vzpostavlja vez med tujci in kriminalnostjo, ki se začne nato prikazovati kot naravna (Huysmans, 2000).

EUROPOL je glavni okvir policijskega sodelovanja držav članic EU. Zbira podatke o kriminalnih aktivnostih, z namenom preprečevanja organiziranega kriminala, terorizma, trgovanja z drogami in belim blagom ter nedovoljene imigracije. Poleg policijskih zbira tudi podatke carinskih uprav, nadzora imigracije, mejnega nadzora in finančnih policij, njegovi cilji pa vedno bolj posegajo na polje zunanje politike, prek mehanizmov izdelovanja topografij potencialnih nevarnosti (Mounier, 2012). Njegova vloga se je močno povečala po terorističnih napadih 9/11, ko se je okrepila enota boja proti terorizmu in poudarjen nadzor nad zunanjimi mejami EU (den Boer, 2003).

EUROSUR je nadzorni sistem za nadzor evropskih zunanjih mej, ki nadzira nezakonito imigracijo v EU in omogoča izmenjavo informacij glede nezakonite imigracije med državami članicami. Osredotoča se predvsem na južno mejo EU, kjer naj bi prek najsodobnejših tehnologij odkrival begunske čolne, preden dosežejo obale EU. Vpeljan je bil v okviru agencije FRONTEX kot odziv na povečano imigracijo, ki je sledila Arabski pomladi 2011. Razlog za njegovo vpeljavo je bil uradno predvsem zmanjšanje števila smrti v Sredozemlju prek prestrezanja in pomoči prenatrpanim čolnom z imigranti, a Hayes in Vermeulen (2012) opozarjata, da so reševalne ekipe držav članic izključene iz sistema obveščanja, hkrati pa pristojnosti niso jasno razdeljene med člani FRONTEX-a, obalne straže, organi mejnega nadzora posameznih držav itd., kar onemogoča uresničevanje dobronamernih ciljev vpeljanega sistema. Osebni podatki, ki jih sistem Eurosur zbira prek najsodobnejše tehnologije, so del skupnega evropskega informacijskega sistema, v okviru katerega imajo do njih dostop organi pregona, pravosodni organi in vojska, do nekaterih podatkov pa tudi mejne tretje

države prek bilateralnih sporazumov z državami članicami (Hayes in Vermeulen, 2012).

Elektronske baze niso namenjene zgolj nadzoru, temveč tudi predhodni analizi in razvrstitvi v ustrezno rizično skupino. Sistemi poskušajo zajeti in vpisati čim več imigrantov iz »sumljivih« pravnih kategorij, kot so prosilci za azil ali prosilci za vizum, iz problematičnih držav izvora, vse z namenom slediti čim večjemu številu tistih, ki bi lahko na neki točki postali nezakoniti (Triandafyllidou, 2010). Biometrične metode, ki se vpeljujejo v zadnjih letih, omogočajo še lažje prepoznanje in izgon tistih priseljencev, ki bi na kakršenkoli način poskušali zakriti svojo državo izvora ali druge podatke, da bi se izognili deportaciji (ibid.). Preplet vseh digitalnih baz podatkov omogoča organom pregona natančno sledenje določenim skupinam, ki jih opredelijo kot rizične, posamezniki iz takih skupin pa so »ujeti« v digitalni meji, ki je neločljivo vpisana v njihove biometrične podatke (Broeders, 2007). Na tak način telo posameznikov deluje kot geslo (*password*) (van der Ploeg, 1999 v Walters, 2006: 192), ki nato o(ne)mogoča dostop do storitev in statusov ter ustvarja privilegirane populacije z dostopom do mobilnosti in informacij ter filtrira in izloča ostale, ki bi lahko pomenili rizičnost (Walters, 2006).

Sistemi SIS II, VIS, Eurodac, Europol in Eurosur pomenijo še ne videne razsežnosti nadzora nad državljani tretjih držav in njihovim gibanjem, še posebej nad nezakonitimi priseljenci (Broeders, 2007). Poleg teh sistemov se razvijajo še novi sistemi za avtorizacijo potovanja, ki naj bi v okviru integriranega varovanja mej beležili gibanje v in iz EU za tri kategorije oseb: državljane tretjih držav z vizumi skupaj z njihovimi biometričnimi podatki, državljane EU in državljane tretjih držav, ki ne potrebujejo vizuma. Vsi ti sistemi naj bi sicer pripomogli k bolj učinkovitemu upravljanju z migracijami, a hkrati postavljajo veliko vprašanj o zasebnosti in varovanju podatkov državljanov EU in državljanov tretjih držav (Hayes in Vermeulen, 2012). Bigo (2005) ugotavlja, da se okrepljen nadzor, ki je vseprisoten in ima različne posledice za mobilnost posameznih skupin, prikriva z veliko osredotočenostjo na fizične kontrole meje in slikanje imigracije kot varnostne grožnje za odprt prostor EU, diskurz, ki ga producirajo strokovnjaki za varnost, ki so v prvi vrsti poklicani kot poznavalci imigracijske problematike. Nadzor se tako upravičuje skozi prizmo branjenja suverene države in liberalnih pravic njenih državljanov (Bigo, 2005).

Poleg nesorazmerno povečanega nadzora nad premiki v in znotraj EU pa prihaja zaradi vzpostavljanja informacijskih sistemov in njihovega povezovanja tudi do pomembnih strukturnih nesorazmerij v pravosodnem sistemu. Bigo (2005) opozarja na povezovanje policijskih in pravnih sistemov na ravni EU, kjer imata tožilstvo in policija dostop do

podatkov na evropski ravni, saj je povezovanje in sodelovanje policije in drugih organov pregona opredeljeno kot eno ključnih orodij v boju proti nezakoniti imigraciji. Na drugi strani pa obramba ostaja nacionalna, z veliko bolj omejenim dostopom do mednarodnih tokov informacij nadzornih služb. To strukturno nesorazmerje se v luči učinkovitosti in hitrosti še krepi, čeprav naj bi nadzor potekal prav v imenu večje svobode (ibid.). Ta neskladja niso nepomembna, saj, kot v svoji študiji prikaže Cresswell (2006), vplivajo na odločitve sodišč, ki v končni fazi presojujejo tudi o sporih glede migracij in mobilnosti in torej poleg zakonodajalcev in strokovnjakov za varnost so-oblikujejo pravila za migracijo (Cresswell, 2006).

Vloga privatnih akterjev mejnega nadzora

V nadzor nad mejami pa je vedno bolj vpleten tudi zasebni sektor. Ko so se, predvsem po terorističnih napadih 2001 v ZDA in kasneje v Evropi, zahteve po varnosti okrepile, so za nadzor meje postali zadolženi vsi. Lokalci z internetom so morali beležiti vse aktivnosti in identiteto svojih gostov ter opozarjati nadzorne institucije na vse morebitne »sumljive« dogodke. Enako lastniki hotelov in drugih nastanitvenih zmogljivosti, turistične in potovalne agencije ter ponudniki prevoznih storitev (Rumford, 2006; Walters, 2006). Povsem zasebni akterji so torej postali del mreže za nadzor nad gibanjem prebivalstva. Guiraudon in Lahav (2000) v tem kontekstu vpeljeta termin »nadzora na daljavo« (*remote control*), ki poleg teritorialne relokacije meje vključuje še prenos odgovornosti za nadzor meje stran od državnega aparata.

Eden najpomembnejših instrumentov takega »nadzora na daljavo« predstavljajo sankcije za prevoznike, ki bi prevažali državljane tretjih držav brez ustreznih dokumentov na območje EU (Guiraudon in Lahav, 2000). Ker je kontrola na mejah časovno preveč zahtevna in ne omogoča zavrnitve vstopa velikemu številu ljudi zaradi pomanjkanja fizičnega prostora, pritiska novih prihajajočih itd., je schengenski mehanizem predvidel prenos dela kontrole na zasebni sektor, ki mejni nadzor izvaja stran od meje (Guild, 2001). Guiraudon in Lahav (2000) poleg skrbi za preprečevanje zastojev na meji, ki upočasnjujejo pretok za turizem in trgovanje, kot pomemben razlog za uvedbo sankcij za prevoznike izpostavljata še željo EU, da potencialne begunce prestreže in ustavi še preden dosežejo njeno ozemlje, kjer bi nato lahko zatevali zaščito svojih človekovih pravic.

S sankcijami za prevoznike se del odgovornosti nadzora nad imigracijo prenaša na ponudnike transportnih storitev (po zraku, morju ali kopnem). Ti morajo zagotoviti, da imajo državljani tretjih držav, ki želijo vstopiti na ozemlje EU, potrebne veljavne dokumente in vizume. Prav tako morajo zagotoviti vračanje potnikov, ki jim je vstop zavrnjen.

V nasprotnem primeru jih doletijo sankcije, kar pomeni, da morajo prevzeti odgovornost za posameznika brez ustreznih dokumentov (zgolj uradne oblasti ga lahko pridržijo, a stroške mora kriti prevoznik), takega posameznika morajo na svoje stroške odpeljati nazaj v državo izvora ali državo, ki je izdala potovalne dokumente, hkrati pa jih doletijo tudi finančne kazni (Guild, 2001; Triandafyllidou in Ilies, 2010). Kazni za prevoznike vodijo v privatizacijo nadzora nad potovalnimi in osebnimi dokumenti ter vizumi, saj uslužbenci prevoznih podjetij postanejo odgovorni za pregled in izločitev potnikov, še preden ti prispejo na območje EU (Triandafyllidou in Ilies, 2010). Na ta način se država, pa tudi EU, vedno bolj distancira od nadzora (Guild, 2001), funkcije meje pa se vedno bolj odcepljajo od same fizične meje (Walters, 2006).

Prevozniki sodelujejo z oblastmi glede pravil in načina izvajanja kontrol. Guild (2001) ugotavlja, da so se nekatere države odpovedale sankcijam v primerih, ko prevozniki opravljajo dodatne preglede. Mnogi letalski prevozniki tako najemajo privatne agencije, ki zanje opravljajo nadzor nad potniki. Poleg tega Guild (2001) izpostavlja, da so take agencije vedno bolj prisotne tudi v državah izvora, kjer skrbijo za pripravo in vložitev vloge za pridobitev vizuma za posameznike. Take agencije so neposredno ali posredno povezane s prevozniki, saj morajo ti vedeti, ali bodo posamezniki, ki naj bi potovali, pravočasno dobili vizum, in tako postali upravičeni do potovanja. Agencije tako začenjajo delovati kot tiste, ki jamčijo za potnike (ibid.).

Vse to razpršuje odgovornost in preglednost pri omogočanju ali preprečevanju mobilnosti. Storitev agencije poleg tega še dodatno podraži potovanje, kar predstavlja veliko oviro prav za revnejše posameznike. Nasploh imajo kazni za prevoznike pomembne posledice za najbolj ranljive skupine migrantov. Guild (2001) ugotavlja, da nekatere države izdajajo navodila, na katere skupine ljudi in primere morajo biti prevozniki še posebej pozorni, ta pravila pa so pogosto rasistična, čeprav je tudi za zasebne akterje v okviru EU razlikovanje na podlagi rase ali etničnosti nedovoljeno. Zasebni akterji so tako pogosto soočeni z nasprotji in na koncu odgovorni za kršenje pravil, ki so že v osnovi nasprotujoča. Zaradi strahu pred kaznijo prevozniki nato opravljajo bolj natančne preglede, ali pa se odločijo, da najbolj rizičnih skupin migrantov ne bodo prevažali. Na to opozori Triandafyllidou (2010), ko ugotavlja, da je proslcem za azil potovanje pogosto preprečeno, saj se transportna podjetja bojijo kazni, na drugi strani pa ne obstaja nobena legalna alternativa za pobeg iz lastne domovine. Tako ostanejo blokirani daleč stran od evropske meje, ali pa so prisiljeni plačati še več in tvegati nezakonito potovanje v EU. Nadzor nad mejo se tako širi tudi na nezakonite zasebne akterje, kot so kriminalne in tihotapske združbe (Walters, 2006).

V okviru liberalizacije mejnega nadzora številni avtorji (Tsoukala, 2005; Andresson, 2012; van Munster, 2009; Bigo, 2009) izpostavljajo še vlogo varnostnih agencij in celotne varnostne industrije, katere interes je povečevanje in diverzifikacija nadzora nad mejami. Po koncu hladne vojne in pomanjkanju zunanjih sovražnikov je varnostna industrija izgubila del svoje pomembnosti, a ne za dolgo, saj je varnost ostala glavni vidik imigracijskih in mejnih politik (Tsoukala, 2005), pomembnost sektorja pa se je še povečala po terorističnih napadih 9/11 (den Boer, 2003). Andersson to zlitje ekonomskih interesov varnostne industrije in političnih vidikov mejnega nadzora opiše kot »industrijo ilegalnosti« (2012: 7), ki prek ohranjanja in ustvarjanja ilegalnosti določenih skupin proizvaja dobiček, krepi mreže, ustvarja delovna mesta itd. S krepitvijo mejnega nadzora naraščajo potrebe po novih tehnoloških rešitvah, in obratno, nove tehnološke rešitve, satelitski sistemi, droni in drugo, omogočajo krepitev in širitev nadzora nad mejami. S tem Andersson opozori na produktivno naravo mejnega nadzora, ne zgolj njegovo represivno plat.

2.6 Eksternalizacija upravljanja z migracijo

Že v zgornjih poglavjih o mejnem nadzoru in spreminjanju funkcij ter lokacij mej je bilo poudarjeno, da se meje ne širijo in multiplicirajo le znotraj ozemlja EU, temveč se širijo tudi navzven, vedno dlje stran od teritorialnih mej držav članic EU. To vodi v eksternalizacijo upravljanja z imigracijo, ki je postal eden najpomembnejših mehanizmov evropske imigracijske politike (Bigo in Guild, 2005b). EU namreč ugotavlja, da zgolj interni mehanizmi in enostransko upravljanje z mejo ni dovolj uspešno, če ni kombinirano s sodelovanjem z državami izvora in tranzita. To sodelovanje, ki je vzpostavljeno prek različnih sporazumov in partnerstev s tretjimi državami, pomemben del upravljanja z imigracijo v EU prelaga na države partnerice. Bigo in Guild zapišeta, da je »takšna virtualna relokacija meje na točko pred potovanjem, ne po njem, osrednja strategija EU, ki naj bi 'osušila tok pri izviru'« (ibid.: 209).

Mehanizem eksternalizacije je bil primarno uveden z namenom preprečevanja nezakonite imigracije v EU (Triandafyllidou, 2010). Podlaga za eksternalizacijo pristopa EU pri obvladovanju nezakonite imigracije je bila podana z Amsterdamsko pogodbo, ki je na EU prenesla pooblastila na področju vračanja in ponovnega sprejema nezakonitih priseljencev. Evropski svet je nato leta 2002 v Sevilli pozval k okrepljenemu sodelovanju s tretjimi državami na področju nezakonite imigracije. V svojih zaključkih so zapisali, da naj bi vsak naslednji dogovor tretjih držav z EU vseboval določilo o skupnem upravljanju migracijskih tokov in obveznem ponovnem sprejemu nezakonitih priseljencev. S tem se boj proti nezakoniti imigraciji ni razširil zgolj lokacijsko, temveč, kot

izpostavlja Triandafyllidou (2010), tudi sektorsko, saj se je razširil tudi na področje zunanjih odnosov EU, glavni nosilci tega mehanizma pa so postale evropske trgovske in razvojne politike. Mehanizem eksternalizacije je osrednjo vlogo dobil leta 2005, ko je Evropska komisija sprejela programsko usmeritev »Globalni pristop k migracijam« (Hayes in Vermeulen, 2012).

Eksternalizacija se izvaja na podlagi bilateralnih in multilateralnih dogovorov EU s tretjimi državami. V veliki meri gre za trgovske in razvojne sporazume, ki naj bi prispevali k izkoreninjanju temeljnih vzrokov zakonite in nezakonite migracije, prek naslavljanja tistih okoliščin, ki ljudi prisilijo v migracijo. Hkrati pa so razvojni in trgovski cilji vezani na sodelovanje z Evropsko komisijo pri upravljanju nezakonitih migracijskih tokov – prek vizumskih režimov in prek ponovnega sprejemanja vrnjenih nezakonitih imigrantov in zavrženih prosilcev za azil – tako državljanov, ki izvirajo iz določene tretje države kot tranzitnih migrantov (Trauner in Kruse, 2008). EU torej v odnosih s tretjimi državami uporablja politiko »korenčka in palice«, kjer svojo razvojno pomoč ter trgovinske in gospodarske odnose pogojuje s skupnim upravljanjem z migracijo.

Eksternalizacija politik EU poteka v različnih okvirih, od bolj hierarhičnih, kjer se tretje države zgolj prilagodijo vnaprej določenemu pravnemu redu EU, do bolj horizontalnih, kjer tretje države vstopajo v pogajanja z EU glede različnih aspektov medsebojnih sporazumov (Lavenex in Schimmelfennig, 2009). Betts (2011) pri tem opozarja, da je za področje upravljanja z migracijo značilno temeljno nesorazmerje moči, kjer imajo države prejemnice diskrecijsko pravico, da odločajo o odprtju ali zaprtju svoji mej, zato so implicitno »postavljavke pravil« (*rule-makers*), medtem ko morajo države izvora in tranzita zgolj sprejeti pravila držav prejemnic, kar jih postavlja v položaj »izvajalk pravil« (*rule-takers*) (ibid.: 24). Čeprav formalno tretje države v pogajanjih z EU ohranjajo svojo suverenost, morajo predvsem na področju upravljanja z migracijami sprejeti številne ukrepe, ki spodnašajo njihovo avtonomijo pri postavljanju lastne zakonodaje (Lavenex in Schimmelfennig, 2009). Bigo (2005) izpostavlja primer določil o vračanju, kjer so se tretje države dolgo upirale, da bi sprejele politiko vračanja, ki jim jo je vsilila evropska administracija, a niso uspeli, saj je EU to pogojevala z razvojno pomočjo.

Anna Triandafyllidou in Maria Ilies (2010) sta analizirali Direktivo o vračanju (natančneje Direktiva o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo v EU), ki je postala del pravnega reda EU in obvezni del sporazumov EU s tretjimi državami na področju upravljanja z migracijami. Direktiva predvideva dve stopnji vračanja nezakonito bivajočih tujcev. Najprej jim je ponujena možnost prostovoljnega odhoda v obdobju

sedem do trideset dni. Če te možnosti priseljenc ne izkoristi, se lahko izda nalog za repatriacijo (vrnitev v domovino), ki lahko kot zadnje sredstvo vključuje tudi prisilne ukrepe za odstranitev tujca, ki odklanja svoj odhod. Direktiva določa tudi maksimalen čas zadržanja nezakonitih priseljencev na šest mesecev, kar se lahko v določenih primerih podaljša še za 12 mesecev. Čeprav so imele nekatere države prej manj strogo politiko vračanja in zadržanja, po uveljavitvi Direktive taka pravila veljajo za vse članice EU. Direktiva vsebuje tudi prepoved ponovnega vstopa za največ pet let ter pravico do pravnih sredstev in pravne pomoči za tiste, ki nimajo dovolj virov. Triandafyllidou in Ilies ugotavljata, da na evropski ravni Direktiva sicer zagotavlja jasna in transparentna pravila za nezakonite priseljence, ki so soočeni z deportacijo, ter omejuje diskrecijo posameznih držav. A ker je njen končni cilj izgon posameznikov iz ozemlja EU, odpira pomembna vprašanja človekovih pravic, osnovnih svoboščin, zadrževanja, fizične odstranitve, izločitve in nevrčanja (ibid.). Hkrati pa odpira še več vprašanj glede zagotavljanja človekovih pravic v državah izročitve. Tretje države, predvsem tiste, ki niso v predpristopnih pogajanjih z EU, ne morejo zagotoviti, da bodo popolnoma spoštovale človekove pravice in dostojanstvo vrnjenih migrantov, EU pa nima nobenih mehanizmov, da bi to preverila ali zahtevala. Na ta način Direktiva pomeni zgolj eksternalizacijo bremena brez garancij za učinkovitost take politike ali humanega odnosa do vrnjenih posameznikov (ibid.).

Druga pomembna politika v okviru mehanizma eksternalizacije upravljanja z imigracijo so partnerstva za mobilnost, ki so bila vpeljana v okviru Globalnega pristopa k migracijam. Gre za bilateralne sporazume med EU in tretjimi državami, ki naj bi se osredotočali predvsem na omogočanje imigracije delovne sile iz tretjih držav, a temelj za začetek pogajanj je močna zaveza tretje države k sodelovanju z EU pri upravljanju z nezakonito migracijo, predvsem na področju vračanja in varovanja mej (Carrera in Hernández i Sagrera, 2011). Čeprav se sporazumi kažejo kot instrument, ki bi olajšal in uredil področje zakonite delovne imigracije v EU, Carrera in Hernández i Sagrera ugotavljata, da dejansko ne prispevajo k manjši ranljivosti imigrantskih delavcev, ne zagotavljajo varovanja njihovih delavskih in človekovih pravic in ne vzpostavljajo nobenih sistemskih rešitev za ureditev zakonite delovne imigracije v EU (ibid.: 97–98). Babayan (2011) pa v svoji analizi ugotavlja, da so partnerstva za mobilnost, čeprav primarno osnovana na ciljnih razvojnega sodelovanja in predstavljena kot mehanizem, ki bo uravnovesil restriktivne in progresivne vidike evropske imigracijske politike, še vedno močno pod vplivom logike sekuritizacije. Razvojni cilji so v sporazumih namreč podrejeni varnostnim, saj so zaveze tretjih držav k varovanju mej in preprečevanju nezakonite imigracije v EU šele pogoj za pogajanja o

vidikih razvojnega sodelovanja (ibid.). Pomemben razlog za prevlado varnostne paradigme v okviru partnerstev za mobilnost Lavenex in Stucky (2011) najdeta v delitvi kompetenc v EU, saj področje trga dela ostaja v domenah držav članic, medtem ko so skupnostne politike do imigracije osredotočene na varovanje in nadzor mej.

Še eno pomembno področje eksternalizacije upravljanja z imigracijo so vizumski režimi. EU namreč v okviru schengenske politike upravlja s celim svežnjem vizumskih seznamov⁵. Implicitni kriterij za to, ali državljani neke države za vstop v EU potrebujejo vizum ali ne, je potencialna nevarnost transnacionalnega toka populacije, ki bi lahko ogrozil notranjo varnost EU (Bigo in Guild, 2005b). Pri tem sta pomembni: a) potencialna nevarnost nezakonite migracije, ki se preverja prek kvalitete podatkov za oceno stopnje nevarnosti nezakonite migracije, verodostojnosti potovalnih dokumentov države ter obstoja sporazumov o vračanju; ter b) potencialna nevarnost za javni red, ki se ugotavlja prek stopnje kriminalitete v državi, podatkov o resnosti, stalnosti in teritorialni razsežnosti kriminalne aktivnosti ter sodelovanja med policijami v državah (ibid.). Vizumski kriteriji so tako neposredno povezani z vzpostavljenimi vezmi in dogovori neke države z EU, sproščanje vizumskega režima pa za tretje države pomeni močno spodbudo, da podpišejo sporazume o ponovnem sprejemu in sodelujejo z EU pri upravljanju migracijskih tokov v svoji državi (Triandafyllidou in Ilies, 2010). Vizumska politika hkrati povzroča premik lokacije meje ter vzpostavlja nova razmerja med področji, pristojnimi za upravljanje z mejo. Namreč, kontrole, ki so jih včasih opravljali nacionalni uradniki na nacionalnih mejah, sedaj opravljajo tuji uradniki na zunanjih mejah, poleg njih pa še zasebni akterji varnosti, ki so pooblaščen za pregledovanje dokumentov pred vstopom v EU (npr. potovalne agencije, letališča). S tem se briše meja med zunanjo in notranjo politiko, saj konzulati in ambasade, torej subjekti zunanje politike, prek vizumske politike prevzemajo pomemben del upravljanja z mejo, kar so bila nekoč primarno vprašanja notranjepolitične varnosti (Bigo in Guild, 2005b). Na drugi strani pa za priseljence to pomeni, da se njihove prošnje za vizume obravnavajo daleč stran od ozemlja EU in tako tudi daleč stran od kakršnih koli institucij, na katere bi se lahko obrnili v primeru kršitve ali ogrožitve njihovih pravic.

Eksternalizacija upravljanja z imigracijo vpliva tudi na azilno politiko, predvsem na dostopnost institucije azila za begunce. Po Ženevski konvenciji namreč odgovornost za azilante nastane, ko ti prečkajo mejo države podpisnice, zato si države prizadevajo prosilce za azil ustaviti,

5 V okviru schengenske politike obstaja devet vrst vizumov ter dva seznama držav – črni in beli, glede na to, ali državljani za vstop v EU potrebujejo vizum ali ne. Za več glej Bigo in Guild, 2005b.

še preden vstopijo na njihov teritorij, tako da svojo mejo postavijo pred dejansko mejo njihove suverenosti. Guild (2001) sicer piše, da takšno prakso sodišče za človekove pravice izpodbija na podlagi pravice posameznika do zaščite pred vrnitvijo v življenjsko ogrožujoče okoliščine, a postopki pred sodiščem so za veliko večino nedosegljivi.

2.7 Mehanizmi izključevanja in marginalizacije

Zgornja poglavja so izpostavila glavne značilnosti skupne politike EU do migracije, ki se vrtijo predvsem okoli vprašanj varnosti, mejnega nadzora, premika mej in eksternalizacije upravljanja z imigracijo. Kombinacija teh značilnosti pa proizvaja specifične učinke za priseljence in njihov status v evropskih družbah. Naslednja poglavja so namenjena pregledu teh učinkov ter mehanizmov izključevanja in marginalizacije, ki jih proizvajajo. Ti učinki namreč vzpostavljajo nove meje, »meje razlik, ki marginalizirajo navznoter« (Calavita, 2005: 12). Ilegalizacija in kriminalizacija na primer pomenita oteževanje dostopa do statusa, ki bi dolgoročno omogočil vključenost v družbo in dostop do storitev države, predvsem do socialnih storitev (Bigo in Guild, 2005b; Huysmans, 2000). Čeprav so nekateri sistemi in prakse v prvi vrsti namenjeni sprejemanju priseljencev in opredeljevanju pogojev za dovoljeno migracijo (npr. integracija, trg dela, azilna in vizumska politika), so številne raziskave (Düvell in Jordan, 2002; Guild, 2001; Lavenex, 2004; Triandafyllidou, 2009) že pokazale, da se vsi ti sistemi dejansko zapirajo, so izrazito selektivni in mnogim nedostopni. S svojimi opredelitvami zelene migracije pa zelo jasno, čeprav implicitno, izrisujejo mejo med zaželenimi in neželenimi priseljenci, torej posledično med potencialnimi novimi člani evropskih skupnosti in drugimi, nečlani.

Ilegalizacija

De Genova (2002) v svojem preglednem prispevku o raziskavah na temo nezakonite migracije izpostavlja pomen prava in pravnih definicij pri opredeljevanju nezakonitosti. Vse oblike pravne produkcije migrantske ilegalnosti poimenuje s terminom »ilegalizacije« (ibid.: 429), s čimer želi izpostaviti ilegalnost kot družbenopolitično značilnost migrantov in ne kot njihovo osebno značilnost. »Ilegalnost« je za De Genovo pravni status, za katerega je značilen poseben odnos do državo, »nezakonitost je torej predvsem oblika politične identitete« (ibid.: 422), tesno povezana z drugimi političnimi statusi, kot je državljanstvo. Podobno tudi Calavita (2005) v svoji študiji izključenosti priseljencev v Italiji in Španiji poudarja, da je nezakonitost njihovega statusa vpisana v same zakone, ki urejajo imigracijo in integracijo priseljencev, predvsem prek sistemov začasnih dovoljenj za bivanje in delo, ki posameznikom večinoma onemogočajo, da bi kadarkoli postali upravičeni do stalnega

statusa vključenosti, kar odgovarja predvsem potrebam na trgu dela po lahko zamenljivi in nezaščiteni delovni sili. De Genova gre v svoji analizi še korak dlje, ko izpostavlja, da ilegalizacija ni zgolj mehanizem izključevanja, ampak predvsem mehanizem selektivnega vključevanja: »Ilegalnost migrantov ni konstruirana z namenom fizične izključitve, temveč nasprotno, z namenom družbene vključitve v pogojih vsiljene ranljivosti in negotovosti« (ibid.: 429). »Ilegalnost« namreč pomeni izbris pravne osebnosti, ki vodi v prisiljeno nevidnost, izključevanje, podrejanje in represijo, ki se materializira okrog nezakonitih migrantov na vsakem njihovem koraku. To pa je v funkciji proizvodnje določene vrednosti za obstoječa razmerja moči, ki so odslikana v pravnem redu, predvsem discipliniranja in podrejanja »domače« delovne sile (ibid.: 429). Calavita (2005: 45–46) ugotavlja, da so priseljenci iz tretjega sveta v Evropi dobrodošli le pogojno, kot fleksibilna delovna sila, ilegalizacija njihovega statusa pa je pomemben mehanizem, ki jih ohranja v marginalnem in prekarnem položaju.

Parametre nezakonitosti torej določa pravni red države prejemnice, ki na ta način ustvarja »družben problem« (De Giorgi, 2010). Anna Triandafyllidou in drugi (2010) v obsežnem zborniku o nezakoniti migraciji v Evropi ugotavljajo, da je nezakonita imigracija v zadnjih desetih letih postala prednostno področje v okviru evropske imigracijske politike. To ustvarja sliko, da je nezakonite imigracije vedno več in da se posledično večja nevarnost za red v EU. Že na ravni poimenovanja namreč termin nezakonite imigracije vzpostavlja implicitno vez med priseljivanjem in kršenjem zakona, ilegalnost pa vpisuje v sama telesa imigrantov, čeprav jih v ilegalni položaj postavlja še restriktivni mejni režimi (De Giorgi, 2010; Bigo in Guild, 2005b; Pallitto in Heyman, 2008) oziroma pravno definirane kategorije legalnosti in nelegalnosti (De Genova, 2002). Andersson (2014) to imenuje kot sistem ilegalnosti, ki nezakonito migracijo hkrati nadzira in producira. Podobno Calavita (2005) prek analize možnosti dostopa priseljencev do zakonitega statusa, trajnega delovnega razmerja, urejenega prebivanja in dostopa do zdravstvenih storitev izpostavlja preplet zakonodaje, ki ne zgolj »označuje družbeno izključenost, temveč jo tudi producira« (ibid.: 123), saj nezmožnost prestopa pravnega statusa nezakonitosti na enem področju vpliva tudi na ostala področja, s tem pa priseljence ohranja v stalnem položaju nezakonitosti oziroma grožnje nezakonitosti.

Ilegalizacija po De Genovi (2002) ni omejena zgolj na pravne predpise, pač pa obsega vse družbene prakse, ki določene posameznike ali skupine ljudi obravnavajo oziroma dojemajo kot nezakonite. Pomembno vlogo pri tem igrajo javne reprezentacije, ki prek prikazovanja tragedij na mejah EU soustvarjajo podobo priseljenca kot neželenega (Tsoukala, 2005). Prečkanje meje po De Genovi (2002) ponuja ustrezen spektakel

nezakonite imigracije, ki jo dejansko producirajo pravne kategorije. Prevladujoče podobe nezakonite imigracije se ustavijo na meji, s čimer se nezakonitost prikaže kot neločljiva lastnost priseljencev samih, ne pa pravne ureditve, ki ostaja večinoma nevidna in sprejeta kot nekaj »naravnega« (ibid.).

A čeprav se pojem nezakonite imigracije v javnosti ponavadi povezuje s slikami prenatrpanih čolnov sredi Sredozemlja, kar implicira velik varnostni pritisk na zunanje meje EU (Tsoukala, 2005), študije Triandafyllidou in drugih (2010) kažejo, da nezakoniti vstopi v EU predstavljajo zgolj manjši delež celotne slike nezakonite imigracije. Dejansko pa so bolj kot geografski tokovi pomembni »statusni tokovi«, kot jih imenujeta Triandafyllidou in Vogel (2010), torej prehodi iz zakonitega v nezakonit status tekom bivanja v EU. Dva najpogostejša prehoda v nezakonit status sta kršenje ali zapadlost kratkotrajnega vizuma ter »doletena nezakonitost« (*befallen irregularity*), ki prizadene priseljence, ki so npr. prek programa amnezije pridobili zakonit status, a ga po določenem času niso uspeli podaljšati in se tako ponovno znajdejo v nezakonitem položaju. Zelo pogosto zadene tiste z začasnim dovoljenjem za bivanje, ki ga lahko posameznik podaljša le ob zagotovitvi stalnega delovnega razmerja. Predvsem z ekonomsko krizo in krizo trga dela je postala ta pot v nezakonit status zelo pomembna. Pomembne so tudi vse spremembe migracijske politike, saj lahko le manjše spremembe na področju zaposlitve priseljencev pomenijo izgubo zakonitega statusa (ibid.). Prav nezmožnost neprekinjenega ohranjanja zaposlitve in bivanja za večino priseljencev, ki so že pridobili zakonit status, vodi nazaj v nezakonitost, in tako v »začaran krog« nezakonitosti (Calavita, 2005: 41), ki torej ni statičen in nespremenljiv status, pač pa odvisen od številnih zakonskih ukrepov in njihovega prepleta. Ukrepi glede nezakonite imigracije so bistveno prepleteni tudi z ukrepi glede zakonite oziroma dovoljene imigracije. Vsi imigranti, ki ne izpolnjujejo popolnoma vseh zahtev po zakonitem statusu, so namreč obravnavani kot nezakoniti. Vsakič, ko skupnost sprejme kakršenkoli ukrep glede zakonite imigracije, to avtomatsko vpliva tudi na nezakonito. Nezakonita imigracija torej ni le vprašanje integriranega upravljanja z mejami, pač pa tudi sestavni del upravljanja z migracijskimi tokovi, kar vključuje učinkovito politiko izročitve in ponovnega sprejema, boj proti trgovanju z ljudmi ter splošnim nadzorom nad nezakonito imigracijo (Triandafyllidou in Vogel, 2010).

Glede izhoda iz statusa nezakonitosti Triandafyllidou in Vogel (2010) izpostavljata dva najpogostejša mehanizma, in sicer

regularizacijo in prostovoljno vrnitev⁶. Regularizacija je značilna predvsem za države Južne Evrope, kjer so številne ponavljajoče se državne generalne regularizacije pomembno vplivale na status priseljencev, medtem ko so tako rešitev na sistemski ravni skupne evropske politike izključile. V Severni Evropi pa je funkcijo take masovne amnezije prevzela razširitev EU, ki je mnogim podelila status evropskih državljanov in tako legalizirala njihovo bivanje v teh državah (Triandafyllidou in Vogel, 2010). Kljub mnogim regularizacijskim postopkom pa se to ni izkazalo za dolgoročno rešitev, ki bi bistveno izboljšal dostop imigrantov do EU. Če namreč sami regularizaciji ne sledijo še drugi ukrepi, ki bi preprečili dejavnike, ki so na začetku vodili v nezakonito migracijo, se bo taka migracija nadaljevala in številke bodo navadno hitro dosegle tiste izpred regularizacijskih procesov (Triandafyllidou in Vogel, 2010). Regularizacijski procesi tako za neko krajše obdobje omogočijo dostop določenemu številu priseljencev, a to ne prinaša doloročnih sprememb, saj večina po preteku določenega obdobja amnestije ponovno zapade nazaj v nezakonit status (Calavita, 2005). Po De Genovi (2002) so postopki regularizacije zgolj ena od praks celotnega spektra ilegalizacije kot produkta imigracijske zakonodaje, ki vodi v selektivno »vključevanje skozi ilegalizacijo« (ibid.: 439). Ilegalizacija pa poleg imigracijske zakonodaje, torej skupka zakonov, pravnih aktov in administrativnih postopkov vključuje tudi vse prakse, ki posameznike vzpostavljajo kot državljane, nezakonite priseljence, zakonite prebivalce, iskalce azila itd., ter praks, ki omogočajo prehode med temi statusi (De Genova, 2002).

Nezakonit status onemogoča dostop od servisov države, zakonitega trga dela in možnosti redne regularizacije statusa po določenem času, hkrati pa pomeni stalno grožnjo deportacije. Deportacijo De Genova izpostavlja kot mehanizem vladanja, ki predvsem prek možnosti za njeno izvršitev vpliva na discipliniranje in upravljanje z migracijo, ni pa cilj sama po sebi (ibid.: 438). Prav možnost deportacije je namreč po De Genovi (ibid.) tisti mehanizem, ki nedokumentirano priseljsko delovno silo utrjuje kot lahko zamenljivo in razpoložljivo dobroto: »Možnost deportacije je v pravni produkciji 'nezakonite imigracije' odločilnega pomena prav zato, ker nekateri so deportirani z razlogom, da lahko drugi (večina) ostane (ne-deportirana) – kot delovna sila, katere migracijski status je označen kot 'nezakonit'« (ibid.: 439).

6 Termin prostovoljna vrnitev je sicer precej zavajajoč, saj ne vsebuje dejanske proste izbire, gre zgolj za to, da je posamezniku ponujena možnost prostovoljne vrnitve, preden bi ga varnostni sistem neprostovoljno deportiral (Triandafyllidou in Vogel, 2010).

Kriminalizacija

Ilegalizacija statusa priseljencev je le prvi aspekt širšega fenomena kriminalizacije, ki se konstruira okrog migrantov. Neposredno povezovanje vprašanj imigracije s kriminalom sega v 90. leta, ko so države Južne Evrope postale prejemnice večjega števila priseljencev z drugih kontinentov (Calavita, 2005). Ustvaril se je splošen strah pred kriminalnim obnašanjem priseljencev, osnovan na mitu o njihovi zločinski naravi (De Giorgi, 2010). Njihov ilegalni status se je vzpostavil kot nedvoumni indikator njihove nagnjenosti k zločinskim dejanjem (Aliverti, 2012). Na drugi strani je bilo v javnih diskurzih spregledano, da ravno postopki ilegalizacije priseljence postavljajo v situacije, ko so bolj vidni za organe nadzora, hkrati pa so tudi bolj izpostavljeni kriminalnim aktivnostim, saj jim je legalizacija statusa pogosto trajno onemogočena, zato so se prisiljeni posluževati nereguliranih storitev ali zaposlitev, da lahko preživijo znotraj države priselitve (Calavita, 2005; De Giorgi, 2010; Melossi, 2003). Melossi (2003: 378) ironično ugotavlja, da je kazenski sistem edini sistem socialne države, do katerega imajo nedokumentirani in ilegalizirani priseljenci stalen dostop.

Povezovanje imigracije s kriminalom spodbuja reprezentacije priseljencev kot notranjih sovražnikov, medijska nad-reprezentiranost ter politično izpostavljanje kriminalnih aktivnosti priseljencev pa vodi v splošno sprejemanje avtoritarnih in represivnih nadzornih politik nad »nevarnimi drugimi« (Tsoukala, 2005) ter upravičuje uporabo represivnih metod in obstoj celotnega varnostnega aparata, kar omogoča ignoriranje načel človekovih pravic, kadar bi morale biti zagotovljene migrantom (Balibar, 2007). Vse kategorije priseljencev, ki so intenzivno obravnavane s strani varnostnega aparata, so v dominantnem diskurzu postavljene kot potencialno nevarne, ogrožujoče, kriminalne (Tsoukala, 2005). Že njihova prisotnost znotraj območja EU naj bi ogrožala varnost in krepila kriminalna dejanja. To sliko utrjuje tudi resorska umestitev vprašanj imigracije v okvir notranje varnosti in čezmejnega kriminala. Tsoukala (ibid.: 179) vpelje celo termin »uvožena kriminalnost«, saj se priseljevanje vedno bolj povezuje z organiziranim kriminalom, terorizmom, trgovino z orožjem, drogami in ljudmi, hkrati pa se s tem utrjuje vloga priseljencev kot kriminalnih, nevarnih drugih. Na drugi strani pa se kriminalizacija priseljencev vedno bolj dotika vsakdanjih prekrškov, kršitev, malih tatvin itd., ki pa so nato predstavljeni zgolj kot druga plat organiziranega kriminala. Krog je tako sklenjen, vsaka razlika med kriminalom in deviantnostjo pa je izbrisana. Končno, priseljencev postane personifikacija kriminalca (ibid.).

Eden najpomembnejših mehanizmov kriminalizacije imigracij je prekrivanje in součinkovanje imigracijske in kazenske zakonodaje. Ne gre torej zgolj za »vladanja skozi kriminalnost« (*governing through*

crime) (Simon, 2009), ki so mu dodane strategije ilegalizacije ter prakse izгона (Walters, 2006), gre za postopno prepletanje in zlivanje dveh področij prava, ki pa jima je skupno to, da odločata o vključenosti ali izključenosti določenih oseb iz družbe. Ta pojav Stumpf (2006) opisuje s terminom »krimigracija« (*crimmigration*). V svoji analizi konvergence kazenskega in imigracijskega prava izpostavlja, da so bila kriminalna dejanja priseljencev vedno kaznovana z izgonom z državnega ozemlja, danes pa je vedno več prekrškov imigracijske zakonodaje opredeljenih kot kriminalno dejanje, kar vodi v izgon. Poleg tega so priseljenci dejansko obravnavani prek obeh zakonodaj, tako kazenske kot imigracijske, njihov prekršek pa se lahko sankcionira z zaprtjem ali izgonom, pogosto pa obojim. Gre torej za dvojno kaznovanje, ki po Balibarju (2007: 55) »razkriva predvsem način, kako se temeljne pravice, ki naj bi bile 'neodtujljive', oblikuje glede na nacionalno pripadnost, češ da gre za varnost. Povratni učinek dvojnega kaznovanja pa je odrekanje državljskih pravic in prikrajšanost pri uživanju osebnih pravic«. Poročevalec ZN o človekovih pravicah migrantov, François Crépeau (2014) v tem kontekstu izpostavlja, da kriminalizacija primarno ne poteka prek kazenskega prava, temveč prek administrativnih postopkov. Nedovoljena migracija namreč ni kriminalno dejanje, ni sama po sebi zločin proti osebi, lastni ali varnosti, ampak je administrativna kršitev (Aliverti, 2012). A pomembna razlika med kazenskim pravom in administrativnimi postopki je, da ima kazensko pravo strogo določena pravila, ki ščitijo osumljenca (npr. predvidevanje nedolžnosti, breme dokazovanja, zahtevno dokazovanje zločina itd.), ki bi jim bilo težko slediti v primerih neželene imigracije. Za priseljence se namesto tega uporabljajo administrativna pravila, ki so veliko bolj ohlapna, manj jasna in dovoljujejo večjo diskrecijo posameznim uradom, imajo vpeljanih manj varoval, ki bi ščitila človekove pravice posameznikov pred mehanizmi državnega nadzora in izгона. A administrativna kršitev je nato kaznovana prek kombinacije sankcij kazenskega prava in administrativnih kršitev, torej zaporne kazni in izгона (Stumpf, 2006).

Ana Aliverti (2012) v svoji analizi britanskega primera podobno ugotavlja, da se kazenska zakonodaja uporablja kot dopolnilo imigracijski, kazenski pregon pa se izvršuje predvsem v primerih, ko izгона ni možno upravičiti z migracijsko zakonodajo. Aliverti izpostavlja predvsem vidik uporabnosti kombiniranja migracijske in kazenske zakonodaje, ki organom pregona ponuja širok spekter kaznivih dejanj, ki jih lahko poljubno kombinirajo in uporabljajo v posameznih primerih, glede na želeni učinek. To pa daje organom pregona v primerih kršitev migracijske zakonodaje veliko možnost diskrecije in vodi v različno obravnavo podobnih kršitev. Kriminalizacija migracije se torej večinoma ne dogaja na formalni ravni, prek širjenja kazenskega prava na področje

migracije, temveč predvsem prek širjenja nabora kršitev migracijske zakonodaje in uporabe praks kazenskega prava pri sankcioniranju migracijskih kršitev (ibid.).

Prekrivanje migracijske in kazenske zakonodaje in njunih ukrepov na eni strani prispeva k večji zastopanosti priseljencev v zaporih⁷, na drugi strani pa se to v javnih diskurzih pojavlja kot nov dokaz večje kriminalnosti priseljencev. Hkrati uporaba praks in besedišča kazenskega prava pri sankcioniranju kršitev migracijske zakonodaje napeljuje na enačenje priseljencev z zločinci, s tem pa še dodatno upravičuje krepitev nadzora in uporabo represivnih metod (Aliverti, 2012; Tsoukala, 2005; De Giorgi, 2010). Pravi razlogi za večjo zastopanost priseljencev v zaporih pa ostajajo spregledani (Tsoukala, 2005). Veliko jih je namreč zaprtih zgolj zaradi kršenja priseljske zakonodaje, torej zaradi kršenja administrativnih postopkov in določil. Hkrati pa so znotraj kazenskega sistema pogosto diskriminirani, podvrženi so bolj natančnim preiskavam, vključeni pa so tudi v bolj opazen kriminal. Poleg tega sodišča priseljencem ne nalagajo alternativnih kazni (npr. hišni pripori, plačilo varščine itd.), saj nimajo podpornega sistema, ki bi zanje jamčil. Hkrati pa je v zaporih tudi veliko priseljencev, ki zgolj čakajo na deportacijo (De Giorgi, 2010; Tsoukala, 2005). Ilegalizacija in posledično kriminalizacija lahko priseljence doletita tudi prek popolnoma zakonitih dogodkov, kot je npr. izguba zaposlitve, ki vodi v izgubo zakonitega statusa, kar priseljenca postavi v nezakonit položaj in izpostavljenost administrativnim in kazenskim sankcijam (De Giorgi, 2010).

Prakse ilegalizacije in kriminalizacije po De Giorgiju (2010) vzpostavljajo kaznovalni model upravljanja z migracijami v EU, kjer kombinacija restriktivnih imigracijskih zakonov, selektivnih kaznovalnih mehanizmov, zaporov, centrov za pridržanje in deportacij reproducira ranljivost in možnost za izkoriščanje priseljencev. A v javnih diskurzih kriminalnost priseljencev ni razumljena kot rezultat součinkovanja kompleksnih družbenih procesov, temveč kot rezultat njihovih osebnih lastnosti. Te pa so nato posplošene na vse priseljence, ki so po barvi kože, etničnosti ali socialnem statusu podobni tistim nedokumentiranim (Melossi, 2003). Tak družbeni odziv nato prispeva k reproduciranju spleta marginalnosti, družbene šibkosti in izključenosti, ki posledično vodijo v dejansko višje stopnje kriminalnosti (ibid.), krog kriminalizacije pa je tako sklenjen.

7 Zastopanost priseljencev v zaporih v državah EU-15 je bila leta 2007 povprečno 6,2x višja kot zastopanost domače populacije, v nekaterih državah tudi 10x višja. De Giorgi (2010) ugotavlja, da je takšna nad-zastopanost še višja kot zastopanost Afro-Američanov v zapornih v ZDA. Te številke pa ne vključujejo tistih, ki so zaprti zgolj zaradi administrativnih kršitev v centrih za pridržanje. Teh naj bi bilo po podatkih De Giorgija (ibid.) še okrog 100.000 na leto.

Integracija

Čeprav se integracija v okviru evropske migracijske politike pojavlja kot tisti mehanizem, ki naj bi olajšal prehod migrantov v družbo priselitve in pozitivno vplival na proces imigracije, gre dejansko za mehanizem, ki ponovno vzpostavlja mejo vključenosti priseljencev v evropske družbe (Favell, 2013).

Čeprav EU nima *de iure* skupne integracijske politike, saj intergacijska vprašanja ostajajo v domenah držav članic, se vseeno oblikujejo skupni standardi za integracijo (Cholewinski, 2005) in pridobitev državljanstva v državah EU, ki pa postajajo vedno bolj zahtevni (Favell, 2013). Novi trendi poudarjajo politike družbene integracije, ki od priseljencev pričakujejo, da bodo dokazali, da so si zaslužili pridobitev pravic državljanstva, v veliki meri pa so utemeljeni na identiteti (ibid.). Evropska komisija je skupne standarde integracije osnovala na 11 principih, med katerimi Schain (2009: 105) izpostavlja 5 ključnih:

- zaposlitev (kot predpogoj za vsako možnost integracije),
- izobrazba (izobrazba je ključ do boljše integracije priseljencev in njihovih potomcev),
- dostop do institucij,
- participacija v demokratičnem procesu in
- dojemanje integracije kot dinamičnega, dvosmernega procesa.

Integracija se torej začne na ekonomski podlagi, saj je zaposlitev prvi pogoj za pričetek procesa vključevanja v družbo priselitve. Pod izobrazbo se nato vključuje poznavanje jezika gostujoče družbe, kar pa se nadaljuje v nujnost poznavanja in sprejemanja vrednot gostujoče družbe (Favell, 2013). A ta znanja in veščine so morali priseljenci v nekaterih primerih dokazati še pred dejansko imigracijo. Npr. na Nizozemskem so 1998 uvedli test za družinske člane, ki bi se priselili na podlagi združitve družine, a test so morali opraviti že doma, preden so prišli na Nizozemsko (Schain, 2009). Na take načine tudi integracijska politika prispeva k postavljanju in prestavljanju mej in redefiniciji prostora EU, ki nato vpliva na možnost članstva in pripadanja.

Harmonizacija pravil glede integracije na ravni EU se je začela na podlagi pozivov posameznih držav, kot enega pomembnejših premikov na tem področju pa Schain (2009) omenja Evropski pakt o imigraciji in azilu (*European Pact on Immigration*), ki je bil sprejet med francoskim predsedovanjem Svetu EU namesto prvotnega načrta Francije, ki je predlagala uvedbo »integracijske pogodbe«. Pakt določa tri kriterije za integracijo: poznavanje jezika države priselitve, poznavanje in predanost vrednotam ciljne družbe, dostop do zaposlitve (ibid.: 105–106). Poleg zaposlitve se pakt tako navezuje na ukrepe za promocijo učenja jezika in poudarja pomen spoštovanja identitet držav članic ter Evropske unije

in njenih osnovnih vrednot, Parker pa opozarja, da je prvotni načrt Francije vseboval celo zahtevo, da se npr. priseljenci v Francijo obvezno udeležijo določenega števila tečajev o osnovnih francoskih vrednotah, npr. laičnosti in obveznem brezplačnem šolanju (Parker, 2013: 109). Čeprav prvotna francoska ideja ni bila realizirana, končni pakt takoj po zahtevi o zaposlitvi postavlja drugo najpomembnejšo zahtevo za možnost integracije, in sicer poznavanje jezika, kulture in vrednot ciljne destinacije.

Parker (2013) v svoji študiji kozmopolitskega vladovanja (*governance*) v EU opozarja, da je bil sprejem takega imigracijskega pakta pomemben zasuk od prejšnjega široko zastavljenega multikulturnega pristopa, v bolj integracionističen pristop. Po njegovem mnenju tak zasuk ne bi bil možen v 90-ih, ko se je pospešeno promovirala multikulturna in na pravice manjšin osredotočena agenda, predvsem zaradi vojn v bivši Jugoslaviji. »Zdaj pa je taka politika, ki temelji na setu strogo skupnostnih subjektivitet [...] – in hkratna izključitev vseh drugih – za EU povsem sprejemljiva« (ibid.: 109–111). Favell (2013) gre še korak dlje od integracionističnega pristopa, ko izpostavlja, da evropski model integracije dejansko ustreza principom nacionalizacije, saj se morajo priseljenci v javnosti skoraj popolnoma odreči svoji kulturni in jezikovni identiteti ter privzeti identiteto države priselitve. A to velja le za »drugorazredne priseljence z vzhoda in juga«, medtem ko državljani držav zahodne in severne Evrope s svojo migracijo predstavljajo zgolj ideal evropskega mobilnega državljana (ibid.).

Parker ne zanika pravice držav do odločanja o tem, kateri državljani tretjih držav lahko vstopijo na njihov teritorij in tam ostanejo, opozarja zgolj na zasuk v pojmovanju priseljencev in potencialnih priseljencev, ki se dogaja na ozadju diskurza o varnosti, ki tesno spremlja diskurz o priseljevanju. Poleg diskurza varnosti pa je skozi dokument razvidna pomembna ekonomska logika, saj pakt izrazito poudarja potrebo po ustvarjanju EU kot atraktivne izbire za visoko usposobljene državljane tretjih držav (Parker, 2013).

Integracija torej temelji na dveh temeljih predpogojih – na eni strani morajo posamezniki izkazati možnost zaposlitve oziroma druge ekonomske aktivnosti, ki bi pozitivno vplivala na EU in njeno rast, na drugi strani pa pripravljenost naučiti se in sprejeti jezik in kulturo družbe priselitve. Parker (2013) pri tem opozarja na nevarnost začaranega kroga še večjega izključevanja, saj ta dva pogoja nista nujno združljiva. Namreč, neoliberalna tržna logika, ki prevladuje v EU, ne privilegira republikanskega aktivnega državljana, temveč tak tip priseljenca, ki bo služili državi in njeni rasti. »In ni jasno«, zapiše Parker (ibid.: 110), »ali taka subjektiviteta – podjeten in tekmovalen posameznik – res poseduje vse potrebno, da izpolni državljanske zahteve,

podane v integracijski pogodbi«. Na drugi strani pa večina, ki ne izpolni zahtev trga, sploh ni pripuščena k možnosti, da bi se lahko izkazala kot zelo asimilativen in integrativen subjekt, saj so večinoma blokirani že daleč pred teritorialnimi mejami EU (Bigo in Guild, 2005b).

Trg dela in ekonomska marginalizacija

Trg dela je bil od nekdaj pomemben dejavnik za spodbujanje priseljavanja in s tem pomemben mehanizem vključevanja ter izključevanja. V široko razširjenih migracijskih teorijah o dejavnih privlačevanja in odbijanja (*push and pull factors*) je bilo povpraševanje po migrantski delovni sili izpostavljeno kot eden glavnih dejavnikov privlačevanja priseljencev (Castles in Miller, 2003). Potrebe na črnem trgu spodbujajo predvsem nedokumentirano imigracijo, ki zapolnjuje manko delovne sile v določenih sektorjih (npr. v skrbstvenem sektorju, v kmetijstvu in gradbeništvu), dokumentirana imigracija pa zagotavlja cenejšo delovno silo, ki »omogoča ohranjanje kompetitivnosti sektorjev, ki sicer ne bi preživel«, ugotavlja Crépeau (2014). Opozarja tudi na trend, da je na globalnem severu vedno več začasnih migrantskih delavcev, da zapolnijo slabo plačane in predvidoma začasne potrebe na trgu dela, ki pa se vedno bolj kažejo kot stalne, medtem pa se na drugi strani povečuje brezposelnost. To je vodilo v vznik diskurzov o tem, da priseljenci predstavljajo grožnjo za trg delovne sile, kjer naj bi zasedali že tako redka delovna mesta domačinom (Tsoukala, 2005), čeprav migrantski delavci zapolnjujejo predvsem nišne sektorje, kjer domačini ne delajo več (Calavita, 2005).

Delovna zakonodaja pogosto vodi v prekarizacijo delovne sile in marginaliziranost priseljencev. Kot je v svoji študiji izpostavila Calavita (2005), je namreč formalna pogodba o delu pogoj za pridobitev dovoljenja za zakonito bivanje. Ker bi torej izguba zaposlitve za priseljence pomenila tudi izgubo dovoljenja za bivanje in vodila v ilegalizacijo njihovega statusa, so primorani sprejeti dane delovne pogoje, njihov status pa se, čeprav je začasno zakonit, ne razlikuje dosti od statusa nedokumentiranih priseljencev, saj so oboji eksistencialno odvisni od svojih delodajalcev, s čimer se ustvarja popolnoma suženjski odnos (Crépeau, 2014). Standing (2011) migrantske delavce po pravicah uvršča nekam med državljane in tujce, saj se glede na njihov status razlikuje stopnja socialnih, ekonomskih in političnih pravic, polnopravno članstvo pa zaradi prepleta pravnih določil le stežka dosežejo, kar jih postavlja v položaj deteritorializirane, fleksibilne in fluidne delovne sile (ibid.). Calavita to imenuje »institucionalizirana nezakonitost«, ki je »stranski produkt pravnega sistema, ki priseljence iz tretjih držav tolerira le pogojno, kot fleksibilno delovno silo« (2005: 45–46). Pajnik (2010) pa strategije selektivnega pripuščanja imigrantov k določenim pravicam

označuje kot strategije krožnega pogojevanja, kar pomeni, da dovoljenja za zaposlitev, za bivanje, za pridobitev državljanstva in dostop do socialnih storitev pogojujejo eno drugega, navadno v začaranem krogu, kjer vedno zmanjka kakšen pogoj za vstop v polnopravno članstvo.

Čprav so torej priseljenci prisotni v ekonomskem sistemu evropske skupnosti, so soočeni z revščino in izključenostjo. Čprav z vidika gospodarstva opravljajo koristno vlogo in so nepogrešljiv del trga dela, so označeni kot sumljivi, nevarni, potencialno kriminalni, kar jih ohranja v njihovem marginalnem statusu in jim onemogoča stalnejšo in trajnejšo integracijo v državi priselitve (Calavita, 2005), kar pa jih ponovno izpostavlja kot nezmožne integracije (Bigo in Guild, 2005b). Diskurze o migrantski delovni sili vedno spremlja diskurz začasnosti, ki implicitno spodkopava vse ideje integracije in pripomore k vzpostavljanju družbene skupine izločenih (Calavita, 2005). A na drugi strani je prav ta različnost, pomanjkanje integracije, tista lastnost, ki je nujna za njihovo fleksibilnost, saj so zato pripravljene na težko delo, v slabih delovnih pogojih in za nizko plačilo. Njihova glavna »konkurenčna prednost« je torej ravno njihova marginalnost (Calavita, 2005). Neomejene možnosti izkoriščanja, ki jih to omogoča, so po Balibarju (2007) glavni razlog, da ukrepi za nadzor priseljevanja dejansko niso namenjeni rešitvi in preprečevanju nezakonitega zaposlovanja, ampak zgolj ohranjanju priseljene populacije v stanju stalne negotovosti, da je »priseljenc za vselej priseljenec, če že ne za vselej, pa vsaj za dolgo, k čemer seveda sodijo neomejene možnosti za izkoriščanje« (ibid.: 82). Podobno piše Brown (2010), da migracijske in mejne politike, naj se kažejo kot izključevalne ali vključevalne, dejansko služijo regulaciji, ne pa izključevanju zakonite in nezakonite migrantske delovne sile, ki jo potrebuje fleksibilna produkcija.

Seveda niso vsi priseljenci zaposleni zgolj v najnižjih sektorjih. EU veliko podporo izraža priseljevanju visoko kvalificirane delovne sile, ki naj bi prispevala k razvoju družbe znanja in večji konkurenčnosti EU na globalnem trgu (Parker, 2013). A ti priseljenci niso opredeljeni kot priseljenci, ampak poimenovani s termini tujci, turisti, strokovnjaki, medtem ko je termin migracija rezerviran za nezaželene prišleke (Lavenex in Stucky, 2011).

Ekonomski status posameznika torej pomembno vpliva na njegovo zmožnost migracije in potencialne integracije, revščina pa tako postaja kriterij, ki določa stopnjo prostega gibanja. Diskurz varnosti in ogroženosti postavlja imigranta v središče varnostnega kontinuuma, kjer se ga poveže z nezaposlenim, tatom, prekupčevalcem, kriminalcem. To nato vodi v prepoved potovanja za tiste, ki nimajo dovolj sredstev, ali pa se njihove premike nadzira veliko bolj natančno kot premike premožnejših potnikov (Bigo in Guild, 2005b).

Parker (2013) opozarja, da je ekonomski status pomemben ne zgolj za omogočanje mobilnosti v EU, temveč tudi znotraj same EU, kjer naj bi sicer veljalo načelo prostega gibanja za vse državljane. A pravico do dolgoročne preselitve v drugo državo EU imajo zgolj tisti državljani, ki lahko izkažejo, da ne bodo predstavljali bremena za tamkajšnji socialni sistem, da imajo torej dovolj sredstev za preživetje ali zagotovljeno zaposlitev: »Čeprav so državljani v diskurzu zamenjali delavce, lahko državljan EU zaprosi za državljanstvo v drugi državi članici le pod pogojem, da je ocenjen kot idealen ustaljen državljan in Foucaultov 'podjetnik samega sebe'« (Parker, 2013: 114).

Parker (2013) torej ugotavlja, da postajajo pravice do preseljevanja in priseljevanja vedno bolj vezane na potrebe trga dela in logiko tržnih gospodarstev. A ne zgolj prek določanja potreb na trgu dela in aktivnosti v črni ekonomiji, temveč se ekonomska logika širi tudi na druga področja imigracijske zakonodaje. Bigo (2005) na primer izpostavlja, da ekonomski vidik prihaja v ospredje pri vseh vprašanih imigracije, tudi pri najbolj ranljivih skupinah. Ekonomska stabilnost postaja celo bolj pomembna od zagotavljanja varnega okolja za prebežnike, begunce, prosilce za azil, itd. Pravica do mobilnosti, ki je vedno bolj ekonomsko pogojena, je podeljena bogatim, potrošnikom, medtem ko se ta pravica odreka revnim, potepuhom, beguncem. V svoji analizi schengenske vizumske politike sta Bigo in Guild (2005b) opozorila, da služi predvsem odvrčanju najrevnejših in pripadnikov določenih etničnih skupin od poskusa imigracije v EU, saj poleg negotovih administrativnih postopkov pridobitev vizuma zahteva precejšnje finančne vire, ki jih neželeni imigranti navadno nimajo, dostop do vizuma pa jim je tako *de facto* onemogočen.

Podobno tudi sprejem azilantov ne pomeni več primarno moralnega dejanja, ki bi potrdilo samopodobo EU kot skupnosti, temelječe na človekovih pravicah in varovanju dostojanstva, pač pa se predstavlja predvsem kot ekonomsko breme. Tako se mehanizem azila pogosto dojema kot šibko točko pri zamejevanju evropskega ozemlja, prosilci za azil pa so predstavljeni kot »prevaranti« (Bigo in Guild, 2005a), kot »nepravi« prosilci za azil (Tsoukala, 2005), ki prek azilnega sistema poskušajo dobiti dostop do javnih socialnih sistemov EU in se za stalno naseliti v bogatejših evropskih ekonomijah. Pravice prosilcev za azil in azilantov so tako zelo skrčene, k še večji zmedi in nejasnosti pa prispeva termin ekonomskega begunca, ki v zadnjem času postaja vedno bolj uporabljan (Bigo in Guild, 2005a). Kot je že v 80-ih zapisal Van Gunsteren (1988), je razlikovanje med ekonomskimi in političnimi begunci nemogoče, saj sta politika in ekonomija preveč povezani. Termin ekonomski begunec vpeljuje še več zmede pri določanju prostovoljne ali prisilne migracije, vodi pa v zmanjševanje pravic vsem beguncem,

prosilcem za azil in azilantom (Bigo, 2005). Tsoukala (2005) izpostavlja, da se prek vzpostavljanja povezave med azilno politiko in njenimi ekonomskimi vplivi na države sprejemnice še krepi podoba grožnje in invazije, ki naj bi jo priseljenci, begunci in prosilci za azil predstavljali za evropski socialni sistem.

Podobno Huysmans (2000: 767) piše širše o »šovinizmu socialne države«, saj je državljanstvo postavljeno kot ključna ločnica med tistimi, ki lahko koristijo benefite socialne države in delitve skupnega dobrega, medtem ko so priseljenci razumljeni »ne zgolj kot nezaželeni konkurenti, temveč kot *nelegitimni* upravičenci do socio-ekonomskih pravic« [poudarek v originalu]. Balibar (2007: 56) tak šovinizem opredeli kot značilnost nacionalizma, saj naj bi po republikanskem izhodišču status državljana nujno prinašal pravice, ki jih nedržavljeni nimajo. Zmanjševanje možnosti dostopa do takih socialnih pravic postaja tudi vse pomembnejši mehanizem preprečevanja imigracije.⁸ Priseljenc pa je na ta način iz primarnega konkurenta na trgu dela postal še *a priori* kršitelj določil socialne države in grožnja celotnemu socialnemu sistemu (ibid.).

Kulturna marginalizacija

Ilegalizacija, kriminalizacija in ekonomska marginalizacija se končno povežejo še s kulturno različnostjo priseljencev, s čimer so dokončno postavljeni na drugo stran kulturne ločnice, ki se prikazuje kot nepremostljiva. Administrativna neustreznost statusa se interpretira kot kulturna nekompatibilnost, saj naj bi z delom na črno in neurejenim bivanjskim statusom kazali svojo nepripravljenost spoštovati pravila države priselitve (Huysmans, 2000); neustrezen status je torej pripisan njihovi kulturni razliki, ne pa pravnim določilom, ki onemogočajo pridobitev zakonitega statusa. Kulturno grožnjo nadalje spodbujajo medijska poročila o vpletenosti priseljencev v urbane nemire ali celo kazniva dejanja, saj, kot opozarja Tsoukala (2005), medijska poročila priseljence vedno posebej izpostavijo pri svojem poročanju o prekrških in kriminalu. Tudi Balibar (2002) ugotavlja, da medijska poročila o priseljenicah služijo bolj ustvarjanju občutka nevarnosti, kot pa empatije in solidarnosti do ljudi v nevarnosti, ter jih tako ohranjajo kot »najnižjega izmed razredov« (ibid.: 43). Rey (1996 v Huysmans, 2000: 763) pa opozarja, da je vpletenost priseljencev v prekrške nato pojasnjena z njihovo »necivilnostjo«, celotna skupina priseljencev pa je tako skonstruirana kot »nevarni razred« (*dangerous class*) (ibid.). Sayad (1996 v Melossi, 2003: 391) piše o dvojnem sumničenju, ki so ga deležni

8 To je bilo vidno tudi med aktualno povečano imigracijo v EU, ko so države članice EU kar tekmoval v tem, katera za priseljence ponuja slabše pogoje. Na Danskem so potencialnim beguncem celo grozili z odvzemom osebne zlatnine za pokritje stroškov njihovega bivanja.

priseljenci. Prvič, njihova tujost je razlog, da so bolj izpostavljeni sumničanju. In ko kdorkoli izmed skupine tujcev res sodeluje pri kakšnem deviantnem dejanju, se začarani krog sklene. Vsi tujci so od takrat naprej dvojno krivi – zaradi njihove tujosti in deviantnosti, ki je neločljivo vpisana v tujost.

Poudarjanje pomembnosti nadzora in strogih pravil glede priseljavanja po Huysmansu (2000) vpliva na primarno negativno podobo, ki jo priseljenci dobijo, še preden pridejo v državo priselitve, kar vodi v rasizem in ksenofobijo. Varnostni okvirji imigracijske politike so povezani z dojemanjem priseljencev kot tujcev, ki so »marginalizirani, ker prihajajo od drugod, izven naše skupnosti« (Calavita, 2005: 13). Priseljavanje je bilo že od 80-ih, ko so države evropske skupnosti poskušale omejiti število migrantskih delavcev in njihovih družin, identificirano kot eno glavnih dejavnikov slabljenja nacionalne tradicije in družbene homogenosti (Huysmans, 2000). Tak diskurz je priseljence izključil iz družbenega tkiva, ne zgolj kot tujce, ampak kot tujce, ki so nevarni za samo reprodukcijo družbenega tkiva (Huysmans, 2000). A na drugi strani se ravno prek vzpostavljanja razlike med »nami« in »njimi« vzpostavlja homogenost družbe, ki naj bi jo priseljenci ogrožali. Honig (2003) izpostavlja, da je bila različnost tujcev zgodovinsko uporabna za definiranje in oblikovanje nacionalne skupnosti. Strah pred tujcem v veliki meri pripomore k zavesti in oblikovanju lastne identitete tistih, ki so člani neke skupnosti, tujost pa tako deluje kot mehanizem (ponovnega) oblikovanja skupnosti. S tem, ko se priseljence slika kot kulturno drugačne, se namreč vzpostavlja navidezna enotnost in kulturna podobnost med evropskimi družbami (Miles in Thränhardt, 1995). Huysmans (2000) s tem povezuje idejo integracije, kot pomemben element vzpostavljanja kulturne razlike v zakonodaji EU. Poudarjanje potrebe po integraciji priseljencev lahko namreč implicitno ali eksplicitno potrjuje nacionalistični ideal kulturno homogene družbe, ki naj bi na nekem ozemlju obstajala, preden se je začela migracija. To pa priseljence postavlja na drugo stran ločnice med pripadnostjo in nepripadnostjo določeni družbeni skupini, kot tiste, ki s svojim prihodom razburkajo od nekdaj ustaljeni red kulturno homogenega prostora (ibid.).

Nepremostljiva razlika se vzpostavlja predvsem do ljudi z »Juga«, ki »v splošnem velja za svet zunaj civilizacijskih vrednot in načinov življenja 'razvitega' Zahoda: ta svet pa se začinja na sredozemskem obrobju Evrope« (Balibar, 2007: 58). Balibar (ibid.: 61) nadalje izpostavlja, da je ta kulturna razlika oziroma »nepremostljiva kulturna oddaljenost« proizvod držav sprejemnic in kombinacije njihovih diskriminacijskih praks, ne pa neka inherentna značilnost priseljencev samih.

Calavita (2005) izpostavlja, da priseljenci niso zgolj marginalizirani, pač pa je njihova različnost stigmatizirana, kot osebna lastnost, zaradi katere niso primerni za vključitev v družbo. Balibar (2007) take politike ločevanja tistih, ki naj ne bi bili kompatibilni z narodovim bistvom, prepoznava kot prispevek k »evropskemu apartheidu«, ki je druga plat razvoja EU in njenega iskanja identitete, Bauman (1999) pa takšno ločevanje označi za eno glavnih značilnosti rasizma. Stigmatizacija je še večja, kadar pride do součinkovanja kulturne razlike in revščine. Kot pravi Banting (2000), kadar so priseljenci večinoma revni, večinska družba kulturno razliko interpretira tudi kot vzrok za nižji socialni status. V tem primeru torej pride do součinkovanja ekonomske in kulturne marginalizacije, ki za mnoge priseljence predstavljata nepremostljivo ločnico do članstva in pripadanja. Zato so prosilci za azil in begunci ponavadi označeni kot pomembno kulturno različni, medtem ko so kvalificirani in zaželeni delovni migranti lažje sprejeti kot kulturno podobni (Huysmans, 2000).

3

Ključni dokumenti migracijske politike EU

Naslednje strani so namenjene analizi izbranih dokumentov migracijske politike EU. Dokumenti so analizirani glede na glavne tematike, ki jih izpostavljajo, oziroma glavne »razlagalne teme« (Philo, 2007), ki določajo polje razumevanja pojava migracij v EU, vrednote, ki se zrcalijo skozi izpostavljene tematike, vrstni red tematik, koherentnost oziroma konflikte znotraj samih tekstov ter ključne diskurzivne elemente, kot so novi ali spremenjeni termini ter semantične relacije med besedami (Fairclough, 2003), oziroma značilne semantične strukture ali sintakse (van Dijk, 2001). Namen analize je slediti diskurzivnemu razvoju evropske migracijske politike, s ciljem najti tiste točke v dokumentih, ki mehčajo diskurz migracijske politike oziroma predstavljajo odmike od represivnih dikcij ali ukrepov, ki se kažejo na terenu, na drugi strani pa slediti razvoju ključnih tematik in ugotoviti, kako diskurzivne spremembe vplivajo na glavne razlagalne teme evropske politike do migracij, katere teme postajajo pomembnejše in kako to vpliva na hierarhijo vrednot migracijske politike.

Analiza zajema 11 dokumentov med leti 1989 in 2015. Prvi dokument tako sega še v pred-Maastrichtsko obdobje, zadnji pa v obdobje aktualne povečane imigracije v Evropsko unijo. V tem obdobju so različne institucije, direktorati, delovna telesa in drugi organi Evropske unije pripravili in objavili veliko več kot teh 11 dokumentov, a analiza vseh bi daleč presežala časovni in prostorski okvir mojega dela. Pri izboru sem izhajala iz analizirane literature in izbrala dokumente, ki so v literaturi izpostavljeni kot ključni dokumenti, ki postavljajo temeljne strateške usmeritve migracijske politike (Bunyan, 1997; Lahav, 2004; Schain, 2009; Lavenex in Stucky, 2011; Mounier, 2012; Albahari, 2015). Ob koncu sem dodala še dva novejša dokumenta Evropske komisije, ki sta nastala kot odgovor na številčnejši prihod beguncev v EU v 2015. Izbor tako obsega Dokument iz Palme iz pred-Maastrichtskega obdobja, ki postavlja ključne tematske okvire migracijski politiki, ki se vlečejo skozi celotno obdobje analize, dve pogodbi o EU (Maastrichtska in Amsterdamska), Konvencijo o izvajanju Schengenskega sporazuma, ki je vzpostavil območje prostega pretoka, tri temeljne programe Evropskega sveta, ki so načrtali strategijo migracijske politike med leti 1999 in 2014 (vrh Evropskega sveta v Tampereju, Haaški program in Stockholmski program), Sklepe vrha Evropskega sveta iz 2014, ki naj bi predstavljali nadaljevanje prejšnjih programov s področja notranjih zadev in pravosodja, ter tri ključne dokumente Evropske komisije – Globalni pristop k vprašanju migracij in mobilnosti iz 2011 ter Agendo o migracijah in Agendo o varnosti, ki sta nastali kot odgovor na povečano imigracijo v EU v 2015.

3.1 Dokument iz Palme

Dokument iz Palme je prvo sistematično poročilo, ki vsebuje seznam ukrepov za vzpostavitev prostega pretoka oseb znotraj skupnega evropskega prostora. Dokument je junija 1989 pripravila skupina koordinatorjev za prost pretok oseb, pol leta po njeni ustanovitvi na vrhu Evropskega sveta na Rodosu decembra 1988, z namenom omogočiti vzpostavitev EU kot območja brez notranjih meja s prostim pretok blaga, oseb, storitev in kapitala do 31. decembra 1992, kot je bilo predvideno v Enotnem evropskem aktu. Dokument iz Palme se specifično nanaša na ukrepe za vzpostavitev prostega pretoka oseb, kar je bilo področje, kjer je bilo vzpostavljanje skupnega prostora najpočasnejše.

Prost pretok oseb in povečana grožnja kriminala

Dokument iz Palme v začetnem delu poveže proces vzpostavljanja prostega pretoka oseb znotraj evropske skupnosti z nevarnostjo povečanih kriminalnih aktivnosti in nujnostjo ukrepov za ohranitev varnosti:

»Doseganje ciljev skupnosti, predvsem območja brez notranjih meja, je povezano z napredkom v medvladnem sodelovanju za boj proti terorizmu, mednarodnemu kriminalu, trgovanju z drogami in drugim vrstam trgovanja.« (člen I.1., 2. odstavek)

Ukinjanje notranjih mej med državami članicami naj bi torej na drugi strani pomenilo povečano grožnjo notranji varnosti, pri tem pa te grožnje niso opredeljene kot majhni prekrški, temveč kot nekatere najhujše oblike mednarodnega kriminala. Za obvarovanje notranjega prostora prostega pretoka postanejo zato zelo pomembne zunanje meje, kjer je potreben okrepljen nadzor, ki bi preprečeval krepitev teh kriminalnih aktivnosti.

Dokument izpostavlja, da je za vzpostavitev območja prostega pretoka potrebno uskladiti nacionalne zakonodaje in zagotoviti sodelovanje med nacionalnimi administracijami, še prej pa »okrepiti preglede na zunanjih mejah«. Ta naloga ima dva vidika – »ad intra« in »ad extra« (člen III.):

»Z vidika 'ad intra' ima odstranitev mej posledice za celoten niz zadev: za uspešen boj proti terorizmu, preprodaji drog in drugemu nedovoljenemu prometu bo na zunanjih mejah potrebno okrepiti nadzor ter izboljšati sodelovanje med državami članicami na področju odkrivanja in pregona kriminala; potrebno bo okrepiti kazensko pravosodno sodelovanje, okrepiti preglede predmetov, ki jih potniki nosijo s seboj, posebej pa biti pozoren tudi na

trgovino z ljudmi. [...] Z vidika 'ad extra' je potrebno zagotoviti strožji nadzor zunanjih mej – kontrole na teh mejah morajo namreč zadostovati za vse države članice, zato se morajo nanje vse zanesti; pri tem mora skupnost zagotoviti zadostno financiranje infrastrukture, ki bo potrebna za okrepitev zunanjih meja.« (člen III.A in III.B)

Enoten prostor brez meja je torej povezan z utrjevanjem zunanjih mej in preprečevanjem kriminalnih aktivnosti. Člen III.A, ki govori o vidiku »ad intra«, navaja boj proti terorizmu, preprodaji drog in drugim nedovoljenim preprodajam ter okrepljenemu sodelovanju med organi nadzora in pregona, člen III.B, ki govori o vidiku »ad extra«, pa izpostavlja skupna pravila glede priseljevanja, ki vključujejo pogoje za vstop državljanov tretjih držav, vizumske pogoje, določila za podelitev statusa begunca ali azilanta ter možnosti njihovega prostega gibanja znotraj EU. Če oba vidika beremo skupaj, vidimo, da je priseljevanje izpostavljeno kot ena od potencialnih kriminalnih aktivnosti, ki se odvija na zunanjih mejah skupnega evropskega prostora, ob prestopu meje pa naj bi priseljenci postali potencialni akterji kriminalnih aktivnosti znotraj enotnega prostora, proti katerim se je potrebno boriti.

Priseljevanje kot ena od kriminalnih aktivnosti

Seznam konkretnih ukrepov, ki so potrebni za vzpostavitev skupnega območja brez notranjih mej in prost pretok oseb nadalje podkrepi tematsko povezavo med kriminalom in priseljevanjem kot dvema platema mejnega nadzora. Seznam je razdeljen na devet vrst ukrepov, ki vsebujejo nujne in zaželeno ukrepe, odgovorno telo in predviden rok vpeljave ukrepa. Ukrepi so:

- ukrepi na zunanjih mejah, kjer se osredotočajo na »boj proti nezakoniti imigraciji« in »izmenjavo informacij o osebah, ki jih lovijo organi pregona oziroma jim je vstop na ozemlje skupnosti nedovoljen«;
- ukrepi na notranjih mejah oziroma na ozemlju skupnosti, kjer se osredotočajo na izravnalne ukrepe¹ glede nezakonite imigracije, trgovanja z drogami, drugega trgovanja z nedovoljenim blagom, blaga, ki ga prenašajo potniki, pravosodnega sodelovanja v kriminalnih in civilnih zadevah, vizumske

1 Izravnalni ukrepi so ukrepi, namenjeni uravnavanju varnostnega primanjkljaja, ki naj bi nastal ob ukinitvi mejne kontrole na notranjih mejah EU. Ti ukrepi se izvajajo v notranjosti posamezne države članice, obsegajo pa mednarodno policijsko sodelovanje, čezmejno zasledovanje in opazovanje, izvajanje nadzora nad tujci, preprečevanje nedovoljenih migracij in čezmejne kriminalitete, ter ugotavljanje prekrškov, kot so nedovoljen vstop in bivanje na ozemlju države članice (Račman, 2015).

politike, pravice do azila in statusa begunca, terorizma, razvoja skupnega sistema iskanja in informiranja, določitev izboljšane sistema za izmenjavo informacij ter harmonizacije zakonodaje na področju nakupa in posesti orožja in medsebojne izmenjave informacij o nakupu orožja;

- ukrepi glede preprečevanja trgovanja z drogami;
- ukrepi glede terorizma, kjer so v prvem ukrepu posebej izpostavljeni državljani tretjih držav, ki bi lahko predstavljali teroristično grožnjo;
- ukrepi glede vizumske politike, kjer so opredeljeni ukrepi glede skupnih seznamov držav, katerih državljani potrebujejo vizum, ter enotni postopki za podeljevanje vizumov znotraj evropskega prostora;
- ukrepi glede podeljevanja azila in statusa begunca, kjer so opredeljeni ukrepi glede odgovorne države za sprejem in podelitev statusa, pravil gibanja po skupnem prostoru EU ter elektronskih evidenc prosilcev;
- ukrepi glede izгона, ki vsebujejo ukrepe za opredelitev odgovorne države za izgon ter predlagajo vpeljavo sistema finančne solidarnosti med državami članicami;
- ukrepi glede pravosodnega sodelovanja v kriminalnih in civilnih zadevah;
- ukrepi glede blaga, ki ga prenašajo potniki.

Migracija je najbolj eksplicitno omenjena pri ukrepih na zunanjih in notranjih mejah, kjer je že povezana z grožnjo varnosti in varnostnim primanjkljajem, pripisana ji je potencialna nezakonitost, hkrati pa so ukrepi glede priseljavanja umeščeni med ostale ukrepe varovanja, nadzora in preprečevanja kriminala. Postavljanje priseljavanja ob bok kriminalnih aktivnosti določa okvir razumevanja priseljavanja kot potencialno ogrožajoče kriminalne aktivnosti.

Domneva neupravičenosti do vstopa

Pri ukrepih, ki omogočajo zakonit vstop v EU oziroma podeljujejo neko obliko zakonitega statusa, je praviloma izpostavljen negativen vidik. Na primer, v primeru ukrepov za podelitev azila, dokument iz Palme predvideva vpeljavo »poenostavljenega postopka za pregled različno neutemeljenih prošenj« (str. 15), ne pa na primer različno utemeljenih prošenj. Podobno so pri ukrepih glede vizumske politike izpostavljeni seznam državljanov, ki potrebujejo vizum za vstop v EU, ne pa tisti, ki vizuma ne potrebujejo. Dejansko seveda obstaja oba seznama, a izpostavljanje tistih, ki vizum potrebujejo, oziroma tistih, ki vložijo neutemeljeno prošnjo za azil, vzpostavlja sliko o priseljencih kot

prevarantih, kot izkoriščevalcih sistema oziroma vnaprejšnji grožnji, ki ji šele podrobni nadzorni postopki lahko odvzamejo sloj nevarnosti.

Vrednote EU

V zadnjem odstavku dokumenta skupina koordinatorjev opozarja na sorazmernost nadzora in varovanja človekovih pravic, v skladu s tradicionalnimi vrednotami evropske skupnosti:

»Kljub zahtevam po okrepljeni kontroli na zunanji mejah, le-ta ne sme preseči stopnje, ki je nujno potrebna za zagotovitev varnosti in pravnega reda v državah članicah«. (str. 13)

Ob tem opozarjajo na Deklaracijo proti rasizmu in ksenofobiji, ki jo je Evropska skupnost sprejela 1986. To kaže na zavedanje, da lahko velik poudarek na varnosti vodi v pretirane ukrepe nadzora nad priseljenci in vsemi, ki želijo prestopiti zunanje meje EU, a varnost in pravni red v državah članicah ostajata glavni vrednoti dokumenta iz Palme.

3.2 Maastrichtska pogodba

Maastrichtska pogodba je ustanovila Evropsko unijo in z vpeljavo evropskega državljanstva vzpostavila skupnost državljanov članic EU, ki se lahko prosto gibajo po njenem ozemlju. Podobno kot Dokument iz Palme tudi Maastrichtska pogodba nasproti notranjemu prostemu pretoku postavlja nujnost koherentne skupne politike do imigracije ter strožjega nadzora nad zunanjimi mejami. Kljub temu vprašanja imigracije niso vključena v skupnostno raven odločanja v okviru prvega stebra, temveč v tretji steber, torej institucionalni okvir medvladnega sodelovanja. Z vprašanji imigracije se Maastrichtska pogodba ukvarja v okviru poglavja VI – Sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev, ki pa ne vsebuje konkretnih vsebinskih ukrepov, zgolj določitev področij sodelovanja in načinov deljenja pristojnosti med državami članicami in skupnostjo.

Priseljevanje in druge kriminalne aktivnosti kot grožnja prostemu pretoku

Edini vsebinski člen je člen K1, ki določa področja, ki jih morajo države članice začeti urejati kot področja skupnega interesa, ki bodo omogočila prost pretok oseb znotraj EU. Ta področja so: azilna politika, pravila glede prestopanja zunanjih mej in kontrole na teh mejah, imigracijska politika in politika glede državljanov tretjih držav, boj proti zasvojenosti z drogami, boj proti mednarodnim goljufijam, pravosodno sodelovanje v civilnih in kriminalnih zadevah, carinsko sodelovanje in policijsko sodelovanje z namenom preprečevanja in boja

s terorizmom, nedovoljeno preprodajo drog in drugim mednarodnim kriminalom (člen K.1).

Prve tri točke se torej navezujejo na priseljevanje, vse naslednje pa na neko vrsto kriminalnih ali kaznivih dejanj. S tem je vzpostavljena implicitna povezava med priseljevanjem in kriminalnimi aktivnostmi, priseljevanje pa je izpostavljeno kot najpomembnejše področje, kjer morajo države članice delovati koherentno, da bo omogočen prost pretok oseb znotraj EU. Grožnja prostemu pretoku naj bi tako prihajala predvsem od zunaj.

Dovoljena in nedovoljena imigracija

Člen o imigracijski politiki in politiki glede državljanov tretjih držav je razdeljen na tri dele, ki kot področja skupnega interesa določajo:

- »(a) pogoje za vstop in gibanje državljanov tretjih držav na ozemlju držav članic;
- (b) pogoje za bivanje državljanov tretjih držav na ozemlju držav članic, vključno s pravico do združitve družine in dostopa do zaposlitve;
- (c) boj proti nedovoljeni [*unauthorised*] imigraciji, bivanju in delu državljanov tretjih držav na območju držav članic« (člen K.1)

Glede vseh teh vprašanj naj bi države članice skupnosti delovale usklajeno in koherentno, saj ukinjanje notranjih meja med njimi pomeni, da politika priseljevanja ene države neposredno vpliva na vse ostale. Uporabljeni sta dva izraza – »imigracijska politika« in »politika glede državljanov tretjih držav«. Alineji (a) in (b) se nato nanašata na dovoljeno priseljevanje, priseljence pa imenujeta kot »državljanke tretjih držav«, medtem ko je izraz imigracija uporabljen le za tiste, ki ne izpolnjujejo zakonskih določil za vstop in bivanje v Skupnosti, s čimer dobiva negativno konotacijo. Za razliko od Dokumenta iz Palme in drugih dokumentov iz obdobja pred Maastrichtom, Maastrichtska pogodba uporablja izraz nedovoljena imigracija namesto nezakonita. S tem je taka vrsta imigracije opredeljena bolj kot prekršek, ne pa kot kriminalno dejanje. Kljub vsemu pa besedna zveza »boj proti« implicira, da gre za resno grožnjo notranji varnosti in prostemu pretoku oseb.

Notranja varnost kot primarna vrednota

Podobno kot Dokument iz Palme tudi Maastrichtska pogodba izpostavlja, da morajo vsa področja skupnega interesa skupnosti spoštovati Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin iz 1950 ter Konvencijo glede statusa begunca iz 1951, a Maastrichtska

pogodba v drugem odstavku dodaja, da ta določila ne smejo ovirati držav članic pri zagotavljanju notranje varnosti:

»Ta člen ne sme vplivati na sposobnost izvajanja odgovornosti držav članic glede ohranjanja reda in miru ter zagotavljanja notranje varnosti.« (člen K.2)

Medtem ko Dokument iz Palme izpostavlja sorazmernost nadzora in varovanja človekovih pravic, v skladu s tradicionalnimi vrednotami evropske skupnosti, Maastrichtska pogodba v ospredje postavi odgovornost držav članic do zagotavljanja in ohranjanja notranje varnosti.

Da priseljevanje iz tretjih držav predstavlja grožnjo, je zapisano tudi v drugem odstavku člena 100c, ki ureja določanje vizumskih obveznosti za tretje države:

»V primeru izredne situacije v tretji državi, ki bi predstavljala grožnjo nenadnemu valu državljanov te države v skupnost, lahko Svet, na podlagi kvalificirane večine in priporočil Komisije, vpelje vizumske obveznosti za državljane dotične države, za obdobje, ki ne presega 6 mesecev. To obdobje se lahko podaljša.« (člen 100c)

V primeru izredne situacije v tretji državi lahko torej z namenom preprečitve nevarnosti prihoda velikega števila oseb EU uvede začasno vizumsko obveznost, ki bi potencialnim priseljencem onemogočila vstop ter obvarovala države članice. V petem odstavku je nato še enkrat ponovljeno, da v nobenem primeru določila ne smejo ovirati posameznih držav članic pri ohranjanju lastne notranje varnosti. Čeprav so torej izpostavljene mednarodne konvencije in zaveze, ki jih evropska skupnost mora spoštovati, je na prvem mestu zagotavljanje notranje varnosti.

3.3 Amsterdamska pogodba

Amsterdamska pogodba je poglavje o vizumih, azilu in priseljevanju vključila v prvi steber in tako vprašanja glede imigracije prenesla iz medvladne ravni na raven skupnosti. V povezavi s prostim gibanjem je Evropsko skupnost opredelila kot območje svobode, varnosti in pravice, kar je dikcija, ki se v dokumentih pojavlja še danes.

Varnost, svoboda, pravica

Medtem ko Maastrichtska pogodba še ne izpostavlja posebej teh vrednot v okviru zagotavljanja prostega pretoka oseb:

»[Evropska skupnost] potrjuje svoj cilj olajšanja prostega pretoka oseb ob zagotavljanju varnosti in zaščiti svojih ljudi, z določili področja pravosodja in notranjih zadev v tej pogodbi« (str. 4, 4. odstavek),

Amsterdamska pogodba to razširi:

»[Evropska skupnost je] odločena olajšati prost pretok oseb ob zagotavljanju varnosti in zaščiti svojih ljudi, z vzpostavitvijo območja svobode, varnosti in pravice, v skladu z določili te pogodbe.« (člen 1, 3. odstavek)

Čeprav je vrednota svobode zapisana pred vrednoto varnosti, je varnost na prvem mestu. Dejansko gre za vzpostavljanje območja varnosti, svobode in pravice, saj je nacionalna varnost postavljena nad določila o prostem pretoku in svobodnem gibanju oseb. Členi, ki določajo pravila prostega gibanja, so namreč podrejeni členu, ki zapiše:

»Ta določila ne smejo vplivati na izvrševanje obveznosti držav članic glede ohranjanja zakona in reda ter ohranjanja notranje varnosti.« (člen 73l)

Tudi Evropsko sodišče nima pristojnosti odločati o ukrepih glede ukinjanja notranjih mej in prostega pretoka oseb, če so ukrepi sprejeti z namenom ohranjanja reda in notranje varnosti (člen 73p).

Notranja varnost držav članic je na prvem mestu tudi v primeru izrednih razmer v tretjih državah, podobno kot je to določala Maastrichtska pogodba. V primeru izredne situacije v tretji državi, ki bi predstavljala »grožnjo nenadnega vala državljanov te države v skupnost«, lahko Svet, na podlagi kvalificirane večine in priporočil Komisije, vpelje »ukrepe v prid državam članicam, ki so ogrožene« (člen 73l, 2. odstavek). Ti ukrepi niso več omejeni na vpeljavo vizumov, kot je to določala Maastrichtska pogodba, so pa omejeni na 6 mesev brez možnosti podaljšanja.

Priseljevanje je torej opredeljeno kot varnostna grožnja, države članice pa imajo pravico, da sprejmejo ukrepe, ki bodo pomagali ohraniti notranjo varnost in javni red. Svoboda je omenjena le kot svoboda prostega pretoka, ki pa je pogojen z zagotavljanjem zadostne varnosti.

Prost pretok in povečana grožnja varnosti

Amsterdamska pogodba kot enega ključnih ciljev EU zapiše:

»ohranjati in razvijati Unijo kot območje svobode, varnosti in pravice, kjer je prost pretok oseb zagotovljen v povezavi z

ustreznimi ukrepi glede kontrole na zunanjih mejah, azila, priseljevanja in preprečevanja ter boja proti kriminalu« (člen 1, 5. odstavek, 4. alineja).

S tem sledi razumevanju, ki je bilo prisotno že v Dokumentu iz Palme, da prost pretok oseb znotraj skupnosti pomeni povečano nevarnost, zato so nujni ukrepi glede tega, koga in na kakšen način spustiti na ozemlje EU. Območje svobode, varnosti in pravice je torej možno zagotoviti le z natančnim nadzorom nad zunanjimi mejami in ukrepi za preprečevanje kriminala, oziroma obratno, natančen nadzor nad zunanjimi mejami in priseljevanjem šele lahko omogoči vzpostavitev območja svobode, varnosti in pravice.

Tudi v Amsterdamski pogodbi se nadaljuje povezovanje priseljevanja s kriminalom, saj je boj proti kriminalu praviloma omenjen ob boku priseljevanju, zagotavljanju azila in okrepljenih mejnih kontrolah (člen 1, 5. odstavek, 4. alineja; člen 73i, odstavek a in e).

Državljeni tretjih držav in njihove pravice

Amsterdamska pogodba eksplicitno izpostavlja obvezo do varovanja pravic in osebnih svoboščin tudi državljanom tretjih držav, bodisi priseljencev ali azilantov (člen 73i, odstavek b), hkrati pa poudarja tudi nujnost omogočanja prostega pretoka znotraj skupnosti tudi državljanom tretjih držav (člen 73j, 1. odstavek). Čeprav je torej izmed svobode, varnosti in pravice najpomembnejša varnost, pogodba vseeno eksplicitno pripoznava obvezo do zagotavljanja varnosti, svobode in pravice vsem, ki v skladu z zakoni bivajo v evropski skupnosti.

S poimenovanjem »državljeni tretjih držav« so namreč označeni tisti, ki v državah članicah bivajo zakonito, medtem ko so vsi ostali poimenovani kot »imigranti«, kar ponavadi pomeni »nezakonite imigrante«. V nasprotju z Maastrichtsko pogodbo, Amsterdamska ponovno uporablja izraz nezakoniti imigranti (*illegal*), ne več nedovoljeni (*unauthorised*), kar ta pojav predstavi kot bližji kriminalnemu dejanju kot pa administrativnemu prekršku.

Kljub temu pa Amsterdamska pogodba ne slika priseljevanja skozi izključno negativne vidike. To je razvidno predvsem iz vizumskih in azilnih določil. Za razliko od Dokumenta iz Palme, ki pri azilnih postopkih omenja zgolj razločno neutemeljene prošnje, Amsterdamska pogodba npr. pri vizumskih določilih enakovredno omenja obe skupini, torej državljanke, ki potrebujejo vizum za vstop na ozemlje EU in tiste, ki vizuma ne potrebujejo (člen 73j, odstavek 2bi). Podobno v okviru azilne politike izpostavlja procedure za podeljevanje in odvzem statusa begunca (člen 73k, odstavek 1d). S tem se vzpostavlja večja

uravnoveženost obeh opcij, pridobitve in zavrnitve azila, oziroma se ne predvideva vnaprej, da so prošnje neutemeljene.

Glede azilantov pogodba poudarja nujnost oblikovanja skupnih standardov za sprejem in minimalnih standardov za začasno zaščito, a glede »nezakonitih imigrantov« vpeljuje možnost »repatriacije vseh, ki na ozemlju skupnosti bivajo nezakonito« (člen 73k, odstavek 3b). Na ta način se vzpostavlja opozicija med zakonitim in nezakonitim priseljivanjem, kjer tiste, ki jim skupnost podeli zakonit status, obravnava v skladu s svojimi vrednotami zaščite in varovanja temeljnih pravic, medtem ko ostale izpostavi kot kršitelje zakonov, zato predstavljajo predvsem grožnjo, ki jo je treba izločiti.

3.4 Konvencija o izvajanju Schengenskega sporazuma

Schengenski sporazum je bil podpisan 14. junija 1985 in vpeljan s konvencijo, podpisano 19. junija 1990. V veljavo je stopil leta 1995 in ukinil notranje meje med državami podpisnicami ter tako vzpostavil območje prostega pretoka. Z Amsterdamsko pogodbo 1997 je postal del pravnega reda EU. Schengensko območje je torej območje brez notranjih mej med državami, s skupno zunanjo mejo, kjer so vzpostavljena skupna pravila glede prehajanja meje, mejnega nadzora, kratkoročnih vizumov in azila.

Konvencija vsebuje 8 poglavij, ki se nanašajo na prestopne mej, vizume in azil, gibanje tujcev in dovoljenja za prebivanje, policijsko sodelovanje in sodelovanje v kazenskoopravnih zadevah, prepovedane droge in orožje, Schengenski informacijski sistem, prevoz in pretok blaga ter varstvo osebnih podatkov.

Nacionalna varnost pred prostim pretokom

Čeprav je temeljni namen Schengenskega sporazuma vzpostavitev območja brez notranjih mej, nacionalna varnost držav članic ostaja primarna prioriteta, ki lahko za določen čas prekine območje prostega pretoka in ponovno vzpostavi meje. Že drugi člen namreč v drugem odstavku določa:

»Kadar je to potrebno zaradi javnega reda ali nacionalne varnosti, se lahko pogodbenica po posvetovanju z drugimi pogodbenicami odloči za določen čas izvajati nacionalno mejno kontrolo na notranjih mejah, ki mora biti primerna glede na razmere. Če je zaradi javnega reda ali nacionalne varnosti potrebno takojšnje ukrepanje, zadevna pogodbenica sprejme potrebne ukrepe in o tem čim prej obvesti druge pogodbenice.« (člen 2, 2. odstavek)

Prost pretok je torej mogoč le v pogojih vzpostavljene varnosti in reda, v nasprotnem primeru države ohranjajo svojo suverenost ponovne vzpostavitve svojih mejnih kontrol.

Ker naj bi prost pretok pomenil deficit varnosti, Konvencija o izvajanju Schengenskega sporazuma predvideva številne izravnalne ukrepe, ki uvajajo predvsem okrepljeno sodelovanje in koordinacijo med pravosodnimi organi in organi pregona, z namenom zagotavljanja nacionalne varnosti in boja proti organiziranemu kriminalu, ter vzpostavitev informacijskega sistema SIS.

Informacijski sistem nadzora

Konvencija o izvajanju Schengenskega sporazuma vzpostavlja informacijski sistem SIS, katerega namen je »vzdrževanje javnega reda in javne varnosti, vključno z nacionalno varnostjo, na ozemljih pogodbenic« (člen 93). Sistem vsebuje sezname oseb, predmetov in vozil, za katere je bil izdan neki ukrep ali razpis. Gre za vse osebe, za katere se zaproša za prijetje ali izročitev, ne zgolj za sezname tujcev. Vpis tujcev na seznam določa člen 96:

- »1. Podatki o tujcih, za katere je razpisana zavrnitev vstopa, se vnesejo na podlagi nacionalnega razpisa, ki temelji na odločitvah pristojnih upravnih organov in sodišč po procesnih pravilih nacionalne zakonodaje.
2. Odločitve lahko temeljijo na nevarnosti za javno varnost in red ali za nacionalno varnost, ki bi jo predstavlja prisotnost tujca na državnem ozemlju pogodbenice.
3. Odločitve lahko temeljijo tudi na dejstvu, da je bil tujec izgnan, zavrjen ali prisilno odstranjen, pri čemer ukrep ne sme biti odložen ali ukinjen, mora pa vsebovati ali biti dopolnjen s prepovedjo vstopa ali, po potrebi, bivanja in mora temeljiti na neupoštevanju nacionalnih predpisov o vstopu ali bivanju tujcev.«

Tujcu je torej lahko zavrjen vstop na celotno ozemlje Schengenskega območja, če ena država pogodbenica presodi, da taka oseba predstavlja nevarnost za njen notranji red. V okviru nadzornega sistema SIS imajo torej tujci dvojno vlogo – na eni strani so lahko v sezname vpisani zaradi kršitev in posledičnega kazenskega pregona, na drugi strani pa jim nato sistem onemogoča ponoven vstop v skupnost, če ena država članica prepozna njihovo nevarnost za notranji red.

A člen 96 je edini člen v poglavju o SIS-u, ki omenja tujce. Vsi ostali členi se vežejo zgolj na storilce kaznivih dejanj in na kazniva dejanja, tujci pa niso več omenjeni. V celotnem poglavju zato ni vzpostavljene

podobne predpostavke kot v ostalih dokumentih, analiziranih zgoraj, da so tujci bolj povezani s kriminalnimi dejanji ali da bi predstavljali večjo grožnjo varnosti.

Tujci

Konvencija o izvajanju Schengenskega sporazuma ne uporablja izrazov migracija, imigracija, preseljevanje ali priseljevanje, temveč uporablja zgolj izraz »tujci«. To je verjetno povezano z dejstvom, da skupna Schengenska pravila veljajo zgolj za kratkoročne obiske, ne pa za dolgoročneje priselitve. A tudi v kontekstu azila ali vizuma se uporablja zgolj termin »tujec«, ne pa na primer »državljan tretje države«, kot so tujce imenovali ostali analizirani dokumenti. Termin »tujec« je zelo nevtralen, zato celoten dokument daje občutek, da vprašanj priseljevanja, vizumov, azila, prestopov meje itd. ne povezuje neposredno s kriminalnimi aktivnostmi, kot je to implicitno v zgoraj analiziranih dokumentih.

Izraz imigracija se pojavi zgolj v prilogi, ki vsebuje izjavo ministrov in državnih sekretarjev ob sprejetju Konvencije, kjer v kontekstu ogrožene varnosti uporabijo izraz »ilegalne migracije«:

»Ob upoštevanju nevarnosti na področju varnosti in ilegalnih migracij ministri in državni sekretarji poudarjajo potrebo po učinkovitih kontrolah zunanjih meja v skladu z enotnimi načeli iz člena 6. Za izvajanje teh enotnih načel morajo pogodbenice zlasti spodbujati usklajevanje delovnih metod za mejno kontrolo in varovanje meje.« (priloga Izjava ministrov in državnih sekretarjev)

Kratkoročni obiski

Glede državljanov tretjih držav se Schengenska določila nanašajo zgolj na kratkoročne obiske, kjer so določena skupna pravila za izdajanje vizuomv ter pravila o državi, pristojni za podelitev vizuma. A vsi schengenski vizumi so vizumi za kratkoročne obiske, medtem ko vizumi za bivanje, daljše od treh mesecev, ostajajo nacionalni vizumi. Schengenska določila torej dejansko ne urejajo pogojev za priseljevanje, omogočajo pa vsem, ki imajo za bivanje na ozemlju EU ustrezna dovoljenja, enake pravice pri prostem gibanju med državami članicami, razen izjem, zajetih v sistemu SIS:

»Vizumi za bivanje, daljše od treh mesecev, so nacionalni vizumi, ki jih izda ena od pogodbenic v skladu s svojo nacionalno zakonodajo. [...] Tujci, ki so imetniki enotnih vizumov in so zakonito vstopili na ozemlje pogodbenice, se med veljavnostjo njihovega

vizuma lahko prosto gibljejo na ozemljih vseh pogodbenic [...].«
(člen 18 in člen 19)

Odgovornost prevoznikov

Schengenska konvencija odgovornost za prevoz potnikov, ki nimajo ustreznih dovoljenj za vstop v EU nalaga prevoznikom:

»Če je tujcem zavrnen vstop na ozemlje ene od pogodbenic, zanje odgovarja prevoznik, ki jih je po zračni, morski ali kopenski poti pripeljal na zunanjo mejo. Na zahtevo organov za nadzor meje mora prevoznik tujce vrniti v tretjo državo, iz katere jih je pripeljal, ali v tretjo državo, ki je izdala potno listino, s katero so potovali, ali v katero koli drugo tretjo državo, ki jih je pripravljena sprejeti.«
(člen 26, odstavek 1(a))

Prevozniki so torej odgovorni za natančno pregledovanje dokumentov in previdno selekcijo tistih tujcev, ki posedujejo vsa ustrezna dokazila, da na ozemlje Skupnosti potujejo z vsemi ustreznimi dokumenti. Prevozniki v izogib kaznim torej opravljajo mejno kontrolo namesto državnih uradnikov, a pri svojem odločanju o tem, koga pripeljati v EU in koga ne, niso zavezani nobenim mednarodnim konvencijam ali določilom, pač pa zasledujejo povsem druge cilje.

3.5 Vrh v Tampereju

Vrh Evropskega sveta (voditelji takratnih 15 članic EU) oktobra 1999 v Tampereju na Finskem je pomenil začetek ukrepov na področju pravosodja in notranjih zadev na ravni Skupnosti, kot je to določala Amsterdamska pogodba, ki je stopila v veljavo 1. maja 1999. Ta je Evropsko skupnost razširila iz območja enotnega trga ter ekonomske in monetarne unije v območje svobode, varnosti in pravice, torej območje, kjer bi lahko evropski državljani uživali svoje pravice, živeli in delali, kjer bi želeli, in bili pri tem varni, nespornostmi in spori pa bi bili rešljivi na pošten in enakopraven način. Vrh v Tampereju je bil namenjen prav oblikovanju konkretnih usmeritev za vzpostavitev območja svobode, varnosti in pravice:

»Evropski svet je odločen, da se Unija razvija kot območje svobode, varnosti in pravice, z uporabo vseh možnosti, ki jih ponuja Amsterdamska pogodba. Evropski svet pošilja močno politično sporočilo podpore pomembnosti tega cilja, za dosego katerega je sprejel številne politične usmeritve in prioritete, ki

bodo omogočile hitro vzpostavitev takega območja.« (Uvod, 2. alineja)

Po začetni utemeljitvi pomembnosti vzpostavljanja območja svobode, varnosti in pravice dokument izpostavi štiri področja, ki naj bi prispevala k vzpostavitvi takega območja: skupna politika azila in migracij, prava evropska skupnost pravice, boj proti kriminalu v okviru celotne skupnosti ter odločnejši zunanji ukrepi. Politika do azila in migracij je torej izpostavljena kot ključna za zagotavljanje prostora svobode, varnosti in pravice.

Unija svobode, varnosti in pravice

Za razliko od Amsterdamske pogodbe zaključki vrha v Tampereju eksplicitno poudarijo pomen svobode za Evropsko skupnost. Utemeljitev za zapis svobode na prvo mesto je podana takoj v prvem odstavku:

»Od vsega začetka je bila evropska integracija globoko ukoreninjena v skupni zavezi svobodi, ki temelji na človekovih pravicah, demokratičnih institucijah in vladavini prava. Te skupne vrednote so se izkazale za nujne pri ohranjanju miru in razvoju blagostanja v Evropski uniji.« (odstavek 1.)

Prav svoboda naj bi bila torej tista ključna vrednota, h kateri stremi Evropska unija, ki je utemeljena na človekovih pravicah, demokratičnih institucijah in vladavini prava. A ta svoboda je pogojena z varnostjo, kot je zapisano v drugem odstavku:

»Izziv Amsterdamske pogodbe je sedaj zagotoviti svobodo, ki vključuje pravico do prostega gibanja po Uniji, v pogojih varnosti in pravice, ki je dostopna vsem.« (odstavek 2.)

Zapis »dostopna vsem« nagovarja tako evropske državljane kot vse druge, ki v skladu s pravili bivajo v EU. Tretji odstavek namreč pojasni, da območje svobode, varnosti in pravice ne sme biti rezervirano izključno za državljane EU. S tem vzpostavljanje območja svobode, varnosti in pravice poveže z vprašanji priseljevanja:

»Bilo bi v nasprotju z evropsko tradicijo, da bi take svoboščine zanižali tistim, ki jih okoliščine silijo, da upravičeno iščejo dostop do našega ozemlja. Na drugi strani pa to zahteva od Unije, da razvije skupne politike azila in imigracije, ob hkratnem upoštevanju potrebe po konsistentnem nadzoru zunanjih mej,

z namenom preprečevanja nezakonite imigracije in boja proti tistim, ki jo organizirajo oziroma zakrivijo povezane mednarodne zločine.« (odstavek 3.)

Svoboda in varnost sta takoj povezani s priseljevanjem. V skladu z vrednotami EU naj bi torej zagotavljali svoboščine vsem, a zagotavljanje varnosti na drugi strani narekuje, da se vzpostavijo sistemi natančnega preverjanja, kdo prihaja, od kod, ali je prihod res upravičen in ali ni povezan s kakršnokoli kriminalno dejavnostjo, kamor je uvrščen tudi nezakonit prestop meje. Da bo torej lahko izvršena unija svobode za vse, je nujno poskrbeti za varnost, ki pa jo, glede na zapisano, najbolj ogrožajo prav migracije, ki so takoj povezane z »mednarodnimi zločini«.

Četrty odstavek nato nadaljuje, da je cilj »odprta in varna Evropska unija«, ki mora zagotavljati integracijo »državljanov tretjih držav, ki na ozemlju Unije bivajo zakonito« (odstavek 4.). Varnostni ukrepi in povečevanje nadzora iz tretjega odstavka so tako še enkrat utemeljeni kot nujno sredstvo za zagotavljanje »odprte in varne EU«, tako za evropske državljane kot državljane tretjih držav, ki imajo ustrezna dovoljenja za bivanje.

Zgornji izseki iz uvoda zaključkov vrha v Tampereju torej izpostavljajo povezanost svobode in varnosti, saj naj bi večja svoboda gibanja, ki jo omogoča EU, avtomatsko pomenila večjo grožnjo varnosti. Svoboda in varnost sta prikazani kot dve plati iste medalje, med njima pa je vzpostavljena obratno sorazmerna odvisnost – povečanje ene nujno vodi v zmanjšanje druge, zato so nujni ukrepi za uravnoteženje obeh. Večja kriminalnost naj bi bila avtomatska posledica zmanjšane mejnega nadzora med državami članicami, kar pa narekuje ostrejšše ukrepe glede zunanjih mej in kriminala, ki grozi od zunaj. V enačbo svobode in varnosti so takoj vpletene migracije, ki jih opredeljuje binarnost legalnost–nelegalnost, kjer naj bi odpiranje prostora EU za zakonito priseljevanje (torej večanje svobode) avtomatsko vodilo v povečanje nevarnosti za nezakonito priseljevanje, ki pa je povezano s čezmejnimi kriminalom in mednarodnimi zločini (torej večanje nevarnosti). Vprašanja migracij so tako postavljena v samo središče razmerja med svobodo in varnostjo. Hkrati pa je migracijska politika izpostavljena kot prvi izmed štirih konkretnih ukrepov, ki so podani v nadaljevanju dokumenta.

Integracija državljanov tretjih držav in preprečevanje nadaljnega priseljevanja

Ukrep skupne azilne in migracijske politike EU je nadalje razdeljen na štiri stebre: partnerstvo z državami izvora, skupni evropski azilni sistem, poštena obravnava državljanov tretjih držav in upravljanje

migracijskih tokov. Ukrep torej ločuje tiste, ki v EU že bivajo z ustreznimi dokumenti – te imenuje »državljeni tretjih držav« – od ostalih, ki bi želeli šele vstopiti v EU. Za državljane tretjih držav predvideva čim širšo izenačitev pravic s pravicami evropskih državljanov, za vse ostale pa predvideva predvsem ukrepe za preprečitev njihove priselitve, razen za primere upravičenih prosilcev za azil.

Partnerstvo z državami izvora

Prva točka skupne azilne in migracijske politike EU se osredotoča na države izvora in tranzita:

»EU potrebuje celovit pristop k migraciji, ki bo naslovil politične in razvojne dileme ter dileme človekovih pravic v državah in regijah izvora in tranzita.« (odstavek 11.)

Čeprav je omenjen celovit pristop, se izpostavljeni ukrepi nanašajo zgolj na države izvora in tranzita, kjer je potrebno »izboljšati življenjske pogoje, dostop do dela, boj z revščino ter zagotavljanje človekovih pravic« (ibid.). V ta namen Svet spodbuja države članice k partnerstvu s tretjimi državami. Omenjen ni noben ukrep, ki bi ga na drugi strani sprejele države članice, da bi omogočile vstop in priselitev državljanom teh držav, kar implicira, da bodo partnerstva s tretjimi državami predvsem odpravila vzroke za migracijo.

Prvi steber ukrepov glede skupne migracijske politike torej zadeva zgolj ukrepe, ki bi jih Evropska skupnost prek partnerstev s tretjimi državami izvajala izven svojega teritorija.

Skupen evropski azilni sistem

Zagotavljanje pravice do azila je izpostavljeno kot ena temeljnih vrednot EU:

»Evropski svet pripoznava pomen, ki ga Skupnost in države članice pripisujejo absolutnemu spoštovanju pravice do prošnje za azil. Zavezal se je vzpostavitvi skupnega evropskega azilnega sistema, ki temelji na popolni in inkluzivni aplikaciji Ženevske konvencije, s čimer bo zagotovljeno, da nihče ne bo poslan nazaj v mučenje, da bo torej ohranjen princip ne-vračanja.« (odstavek 13.)

Skupen evropski azilni sistem naj bi določil odgovornost držav za obravnavanje prošenj za azil, skupne standarde za pošten in učinkovit azilni postopek, skupne minimalne standarde za sprejem prosilcev ter vsaj delno poenotenje pravil za pripoznavanje statusa azilanta. Hkrati naj bi med državami članicami veljala solidarnost in finančna pomoč v

primeru povečanega števila beguncev. Države članice naj bi torej uskladile svoje azilne postopke in na ta način omogočile prostor svobode za vse, ki bežijo pred preganjanjem.

Status azila torej omogoča zakonit vstop v EU, v primeru da prvi ukrep partnerstva z državami izvora ne deluje, torej da obstajajo utemeljeni politični razlogi v državah izvora, ki posameznike silijo v beg. A že v uvodu (odstavek 3.) je zapisana beseda »upravičeno« (*justifiably*) – dostop je torej omogočen tistim, ki ga lahko upravičijo, ne brezpogojno.

Državljeni tretjih držav in priseljenci

Na nivoju poimenovanja se vzpostavlja razlikovanje med državljani tretjih držav in imigranti oziroma priseljenci, ki je predvsem razlikovanje glede zakonitosti njihovega statusa v EU. Državljeni tretjih držav so namreč izpostavljeni kot tujci, katerih status naj bi se čim prej in čim bolj izenačil z državljani EU, medtem ko je izraz imigranti rezerviran za tiste, ki poskušajo v EU vstopiti na nezakonit način. V dokumentu se za slednje ponovno uporablja izraz »nezakonito priseljevanje«.

Glede državljanov tretjih držav, ki že zakonito bivajo na območju EU, je izpostavljena potreba po čim boljši integraciji, čim širši izenačitvi pravic s pravicami evropskih državljanov, boj proti rasizmu in ksenofobiji ter potreba po približanju nacionalnih zakonodaj glede pogojev vstopa in bivanja državljanov tretjih držav. Izpostavljeni so torej predvsem državljani tretjih držav, ki že bivajo v EU, medtem ko ni opredeljenih posebnih ukrepov, ki bi omogočali zakonito priseljevanje.

Spletni portal Statewatch (2003) pri tem opozarja na nevarnost takih odprtih formulacij, kot je na primer »čim širša izenačitev pravic«. Na novinarski konferenci pred začetkom konference v Tampereju so namreč predstavniki Nemčije, Francije in Velike Britanije izpostavili, da imajo tudi tujci v EU določene obveznosti in pravice, tako v zasebnem kot družbenem življenju, za neupoštevanje svojih obveznosti pa naj bi bili kaznovani z odvzemom dovoljenja za bivanje in izgonom v primeru, da bi pomenili nevarnost nacionalni varnosti. Ker bi tak zapis v sklepnem dokumentu vzpostavljaj tuje državljane kot drugorazredne, saj evropski državljani niso podvrženi nevarnosti izгона tudi v primeru grožnje nacionalni varnosti, je na koncu ostal poziv k »čim širši izenačitvi pravic«, kar je dovolj odprta formulacija, da ne preprečuje bolj restriktivnih ukrepov v konkretnih akcijskih načrtih.

Nezakonita migracija in kriminal

Zadnji steber nosi naslov »Upravljanje migracijskih tokov«, a ne omenja ukrepov za omogočanje zakonite in nadzorovane imigracije, temveč zgolj ukrepe za preprečevanje imigracije, ki je razumljena kot

nezakonita. Prvi odstavek se spet vrne v države izvora in tranzita, kjer predlaga organizacijo »informativskih kampanj glede dejanskih možnosti zakonite imigracije« (odstavek 22.). Teh možnosti ne omenja, pač pa takoj izpostavi nevarnost trgovine z ljudmi, ki naj bi ji bili izpostavljeni vsi, ki poskusijo migrirati brez ustreznih dovoljenj (ibid.).

Naslednja točka nato izpostavlja boj proti nezakoniti imigraciji, ki naj bi se je »lotili pri viru«, torej prek »preprečevanja trgovine z ljudmi in ekonomskega izkoriščanja migrantov« (odstavek 23.). Kot vir nezakonite imigracije so torej izpostavljene tihotapske mreže in kriminalne združbe, ne pa potrebe in želje ljudi, ki živijo v ekonomsko, politično ali okoljsko degradiranih območjih in želijo v EU poiskati boljše življenjske možnosti zase in za svoje družine. Hkrati so tihotapske mreže izpostavljene kot edini način nezakonitega vstopa v EU.

Migracija je tako vzpostavljena kot dejavnost, ki je neločljivo povezana s kriminalom, in sicer eno hujših kriminalnih aktivnosti, trgovino z ljudmi. Čeprav dokument izpostavlja potencialne migrante tudi kot žrtve izkoriščanja tihotapskih združb, ne predvideva ukrepov, ki bi omogočili bolj varne možnosti migracije, temveč se osredotoča zgolj na boj proti kriminalnim združbam.

Notranja varnost in zunanja politika

V okviru zadnjega poglavja zaključkov Evropskega sveta z naslovom »Odločnejši zunanji ukrepi« je izpostavljena potreba po vključitvi ključnih zadev področja pravosodja in notranjih zadev v področja zunanje politike in drugih zunanjih ukrepov EU (odstavek 59.). Kot zglied so navedeni regionalni primeri čezmejnega sodelovanja med državami članicami in tretjimi državami glede boja proti organiziranemu kriminalu, ki krepijo stabilnost soseščine EU (odstavek 62.).

Notranja varnost je na ta način predstavljena kot le ena dimenzija širšega varnostnega konteksta. Čeprav so bile že v prejšnjih dokumentih izpostavljene grožnje notranji varnosti, ki prihajajo od zunaj, prihaja s povezovanjem ukrepov notranje in zunanje politike do premika v primarnem fokusu ukrepov za zagotavljanje varnosti. V prejšnjih dokumentih so bile v osrednjem fokusu zunanje meje, kjer naj bi okrepljen nadzor zagotovil večjo notranjo varnost. S povezovanjem z zunanjo politiko pa je fokus glavnih varnostnih vprašanj premaknjen še pred zunanje meje, v tretje države.

3.6 Haaški program

Pet let po programu iz Tampereja je Evropski svet sprejel naslednji petletni program, Haaški program (2005–2010), ki je določil smernice razvoja EU na področju pravosodja in varnostnih zadev. Glavni fokus je

ostal na krepitvi območja svobode, varnosti in pravice, torej usmeritvi, ki je bila določena že z Amsterdamsko pogodbo in nato s programom iz Tamepereja. Čeprav je bila svoboda že v prejšnjih dokumentih pogojena z varnostjo, je varnost v Haaškem programu dobila osrednjo vlogo, predvsem v luči preprečevanja terorizma po napadih v ZDA 2001 in v Madridu 2004, kar eksplicitno zapiše 4. odstavek uvoda:

»Varnost Evropske unije in njenih držav članic je dobila še večji pomen, zlasti v luči terorističnih napadov v Združenih državah Amerike 11. septembra 2001 in v Madridu 11. marca 2004.« (člen 1., 4. odstavek)

Manko varnosti pa je takoj v naslednjih stavkih povezan s čezmejnimi tokovi in priseljevanjem:

»Državljeni Evrope upravičeno pričakujejo, da bo Evropska unija, ob zagotavljanju spoštovanja temeljnih svoboščin in pravic, začela izvajati učinkovitejši, skupni pristop k reševanju in preprečevanju čezmejnih problemov, kot so nezakonito priseljevanje, trgovanje s človeškimi bitji in njihovo tihotapljenje, terorizem in organizirani kriminal ter preprečevanje naštetega.« (člen 1., 4. odstavek)

Večja varnost bo torej zagotovljena z učinkovitejšim reševanjem in preprečevanjem čezmejnih problemov, prvi med njimi pa je nezakonito priseljevanje, ki se nadaljuje v trgovino z ljudmi, terorizem in organiziran kriminal. V tem uvodnem odstavku je torej nezakonito priseljevanje postavljeno kot izvorni vzrok ogrožene varnosti in kot prva izmed kriminalnih aktivnosti, ki so posledica prepustnih mej in večje svobode, ki jo zagotavlja EU.

Zadnji stavek 4. odstavka uvoda še poudari notranjo in zunanjo dimenzijo varnosti, s čimer implicira, da pomemben del varnostne grožnje prihaja od zunaj:

»Zlasti na področju varnosti sta vedno večjega pomena usklajevanje in skladnost med njeno notranjo in zunanjo dimenzijo, ki ju je treba vztrajno izvajati.« (člen 1., 4. odstavek)

V nadaljevanju dokumenta je nato zunanja dimenzija varnosti naslovljena prek ukrepov eksternega upravljanja z azilom in migracijo, s poudarkom na sodelovanju z državami izvora in tranzita pri upravljanju z migracijskimi tokovi in učinkovitejšo politiko izročitve in ponovnega sprejema. Varnost je tako neločljivo povezana s priseljevanjem, hkrati pa eden najpomembnejših akterjev zagotavljanja varnosti

postajajo tretje države, kamor se prek ukrepov zunanje politike usmerja fokus ohranjanja notranje varnosti v EU.

Politike migracije kot prispevek h krepitvi svobode

Vsebinsko je Haaški program razdeljen v štiri poglavja:

- Krepitev svobode
- Krepitev varnosti
- Povečane pristojnosti pravosodja
- Zunanji odnosi

Z vidika migracijskih vprašanj sta najbolj pomembni prvi dve poglavji, pri čemer je zanimivo, da so vsa vprašanja glede priseljevanja razdelana v poglavju Krepitev svobode – tako azilni sistem kot upravljanje z migracijami, zakonito priseljevanje in integracija, nezakonito priseljevanje in kontrola mej ter partnerstva s tretjimi državami v okviru zunanje dimenzije migracijskih vprašanj. Taka umestitev torej implicira, da vsi ukrepi glede imigracije prispevajo h krepitvi svobode v EU. V okviru poglavja Krepitev varnosti je nato le še potrjena povezava med priseljevanjem in mednarodnimi kriminalnimi aktivnostmi, predvsem terorizmom.

Migracije kot družbena realnost, ki potrebuje celovit pristop

Haaški program potrjuje potrebo po celovitem pristopu k vprašanju azila in priseljevanja, ki je bil kot prvi ukrep zapisan v programu iz Tampereja, saj ugotavlja, da so migracije družbeno dejstvo, ki se bo nadaljevalo, zato Evropska skupnost potrebuje celovit pristop do tega vprašanja:

»Mednarodne migracije se bodo nadaljevale. Potreben je celovit pristop, ki vključuje vse stopnje migracije, z upoštevanjem vzrokov migracij, politike vstopa in sprejema ter politike vključevanja in vračanja.« (člen 1.2., 1. odstavek)

Čeprav so tukaj enakopravno omenjene politike vstopa in sprejema ter politike vračanja, se dokument v nadaljevanju bolj podrobno posveča vprašanju vračanja in preprečevanja vstopa (naslednjih 7 podpoglavij), kot pa vprašanju vstopa (naslednja 3 podpoglavja). Pri tem je glede vstopa najbolj izpostavljen azilni sistem, kot edina skupna politika na področju omogočanja vstopa v EU, medtem ko omogočanje priseljevanja zaradi dela ali drugih razlogov ostaja v jurisdikciji držav članic:

»Evropski svet poudarja, da določitev obsega sprejema delovnih migrantov spada v področje pristojnosti držav članic.« (člen 1.4, 2. odstavek).

Haaški program torej poskuša uravnotežiti ukrepe omogočanja in preprečevanja vstopa, a dejansko imajo skupni dokumenti EU le malo vpliva na možnosti priseljavanja, ki ostajajo izven skupnostnega odločanja.

Skupen evropski azilni sistem

Haaški program nadaljuje z ukrepi za enoten azilni postopek in enoten status azila v EU. Pri tem poziva k ustanovitvi novih podpornih struktur, ki bodo pomagale sistemom v državah članicah pri lažji uvedbi skupnih postopkov:

»Tako bodo države članice med drugim imele pomoč pri doseganju enotnega postopka za oceno vlog za mednarodno zaščito ter pri skupnemu zbiranju, ocenjevanju in uporabi informacij o državah izvora, kot tudi pri soočanju s posebnimi pritiski na azilne sisteme in sprejemne zmogljivosti, ki med drugim izhajajo iz njihove geografske lege.« (člen 1.3., 3. odstavek)

Skupni podporni programi naj bi tako olajšali zbiranje informacij o situaciji v državah izvora, kar bi olajšalo presojanje v posameznih primerih prošelj, hkrati pa bi s tem pomagali tistim državam, ki se »soočajo s posebnimi pritiski na azilne sisteme«. Hkrati pa Haaški program vzpostavlja tudi temelje za možnost eksternalizacije azilnih postopkov v države izvora in tranzita:

»Nadalje mora posebna študija, ki bo izvedena v tesnem posvetovanju z UNHCR, obravnavati koristi, ustreznost in izvedljivost skupne obravnave prošelj za azil izven ozemlja EU, ki bo dopolnjevala skupni evropski azilni sistem in bo v skladu z ustreznimi mednarodnimi standardi.« (člen 1.3, 2. odstavek)

Nikjer ni pojasnjeno, zakaj je taka študija potrebna oziroma zakaj bi bilo smiselno prošnje za azil obravnavati izven ozemlja EU. Je pa tudi v nadaljevanju, v poglavju o partnerstvih s tretjimi državami izpostavljeno, da bo EU spodbujala napore držav izvora in tranzita pri »krepitevi zmogljivosti za zaščito beguncev« ter jih pozvala k podpisu in spoštovanju Ženevske konvencije o beguncih (člen 1.6.1, 4. odstavek).

Azilni sistem v Haaškem programu ni več izpostavljen kot sistem, ki temelji na varovanju človekovih pravic in zagotavljanju zaščite ter tako kot eden temeljnih sistemov humanističnih vrednot EU. Obravnavan je kot le eden izmed sistemov upravljanja z migracijami, kjer so bolj kot pravice izpostavljeni pritiski in pridobivanje kvalitetnih informacij v izogib prevaram sistema.

Integracija državljanov tretjih držav

Podobno kot v prejšnjih dokumentih so tudi v Haaškem programu zakoniti priseljenci poimenovani kot državljani tretjih držav, prvič pa je njihova integracija izpostavljena kot koristna za sprejemne družbe:

»Uspešno vključevanje državljanov tretjih držav z zakonitim prebivališčem in njihovih potomcev koristi stabilnosti in koheziji naših družb. Za doseg tega cilja je bistvenega pomena razviti učinkovite politike in preprečevati osamitev nekaterih skupin.« (člen 1.5, 1. odstavek)

Haaški program ne govori več o izenačevanju statusa državljanov tretjih držav s statusom državljanov EU, temveč poziva k oblikovanju enakih možnosti za njihovo polno sodelovanje v družbi. Čeprav so integracijske politike v domeni držav članic, program vseeno poziva k oblikovanju skupnih evropskih načel vključevanja. Vključevanje opredeli kot dvosmeren proces, ki zajema številne resorje, tudi izobraževanje in zaposlovanje, od priseljencev pa zahteva osnovne spretnosti za sodelovanje v družbi (člen 1.5).

Haaški program v tej točki izrisuje možnost za harmoničen razvoj medkulturne družbe v EU, a ker vprašanja zakonitega priseljevanja in integracije ostajajo v domeni držav članic, gre bolj za evropske usmeritve in okvirje, ki pa nimajo neposrednih učinkov v politikah posameznih držav.

Priseljevanje kot dejavnik gospodarskega razvoja in strah pred sivo ekonomijo

Haaški program tudi prvič izpostavi pozitiven vpliv priseljevanja na gospodarski razvoj EU, kar bi prispevalo k uresničevanju Lizbonske strategije iz leta 2000:

»Zakonito priseljevanje bo igralo pomembno vlogo pri spodbujanju na znanju temeljčega gospodarstva v Evropi in pri spodbujanju gospodarskega razvoja ter bo tako prispevalo k uresničevanju Lizbonske strategije.« (člen 1.4, 1. odstavek)

Čeprav je zakonito priseljevanje v domeni držav članic, Evropski svet poziva k oblikovanju skupnih usmeritev na ravni EU, ki bi lahko prispevale k usmerjenemu in sistematičnemu odzivanju na »nihajoče potrebe po migracijski delovni sili na trgu dela« (člen 1.4, 2. odstavek).

Priseljevanje je v tem kontekstu torej predstavljeno kot priložnost za razvoj EU. A že naslednji odstavek ponovno opozarja na nevarnosti priseljevanja, tokrat ne kot neposredne varnostne grožnje, temveč kot dejavnik razvoja in krepitve sive ekonomije:

»Ker lahko siva ekonomija in nezakonito zaposlovanje delujeta kot magnet za nezakonito priseljevanje in lahko pripeljeta do izkoriščanja, Evropski svet poziva države članice, naj dosežejo cilje za zmanjšanje sive ekonomije, kot so navedeni v Evropski strategiji zaposlovanja.« (člen 1.4, 3. odstavek)

Siva ekonomija je tako predstavljena kot dejavnik privlačnosti za migracije. Zapis implicira, da si priseljenci želijo nezakonito vstopiti v EU z namenom dela na črnem trgu, s čimer obrača logiko, da poceni in nezakonita delovna sila ustreza predvsem zaposlovalcem v evropskih državah, ki s tem ohranjajo nizke stroške produkcije, s čimer ustvarjajo potrebo po nezakonitem priseljevanju.

Ni nepomembno, da že naslov člena 1.4 povezuje zakonito priseljevanje z bojem proti nezakonitemu zaposlovanju, kot da gre za neločljiva pojava. Tako tudi zakonito priseljevanje v sebi nosi nevarnost nezakonitosti.

Zunanja dimenzija azila in migracij

V Haaškem programu se nadaljuje širjenje upravljanja z migracijami na tretje države. V uvodu člena 1.6 je zapisano:

»Azil in priseljevanje so po svoji naravi mednarodne zadeve.« (člen 1.6.1, 1. odstavek)

Gre za nadgradnjo ukrepov partnerstev z državami izvora in tranzita, ki so kot prioriteta opredeljeni že v programu iz Tampereja. Evropski svet ugotavlja, da bo na izzive migracij mogoče odgovoriti le v sodelovanju z državami izvora in tranzita, ki jim mora EU pomagati

»pri njihovih naporih za upravljanje migracij in zaščito beguncev, preprečevati in boriti se proti nezakonitemu priseljevanju, posredovati informacije o zakonitih poteh za priseljevanje, reševati begunske razmere z zagotavljanjem boljšega dostopa do trajnih rešitev, graditi zmogljivosti za kontrolo meja, izboljševati varnost dokumentov in rešiti problem vračanja« (člen 1.6.1, 1. odstavek).

Iz zgornjega odstavka je razvidno, da EU na države izvora in tranzita prelaga številne ukrepe, ki so dejansko težave EU, ne pa izvornih držav, na primer nezakonito priseljevanje, kontrola meja, varnost dokumentov in problemi vračanja. Gre za težave, ki jih ima s priseljevanjem EU, a jih želi reševati že v državah izvora in tranzita, preden dejansko dosežejo evropsko ozemlje. Zato Haaški program nalaga, da se vprašanja »celostnega vključevanja migracij« vključijo v »vse obstoječe in prihodnje

odnose EU s tretjimi državami« (člen 1.6.1, 3. odstavek). Fokus upravljanja z migracijami se tako prestavlja iz notranje v zunanjo politiko, z mej EU v države izvora in tranzita.

V tem poglavju so omenjene humanitarne katastrofe, ki sledijo zaradi neustreznega upravljanja z migracijami, pri čemer umestitev te teme v poglavje »Partnerstvo s tretjimi državami« implicira, da se take katastrofe dogajajo zaradi neustreznega sodelovanja tretjih držav, s katerimi želi EU sedaj skleniti partnerstva za preprečitev nadaljnje izgube življenj:

»Evropski svet priznava, da lahko neustrezno upravljani migracijski tokovi povzročijo humanitarne katastrofe. Želi izraziti svojo skrajno zaskrbljenost zaradi človeških tragedij, ki se dogajajo v Sredozemlju, pri poskusih nezakonitega vstopa v EU. Poziva vse države, da okrepijo sodelovanje pri preprečevanju nadaljnje izgube življenj.« (člen 1.6.1, 2. odstavek)

Sodelovanje vseh vpletenih držav naj bi bilo torej ključno pri zagotavljanju varnosti tudi za tiste, ki migrirajo, ne zgolj za notranjo varnost držav članic EU.

Zanimivo je še to, da je celotno poglavje »Zunanja dimenzija azila in migracij« umeščeno v splošnejše poglavje Krepitev svobode, ne pa npr. Krepitev varnosti, ki je naslednje poglavje. Ukrepi zunanje dimenzije naj bi torej povečali oziroma okrepili svobodo, predvsem s tem, da bi ukrepe upravljanja z migracijami vpeljali na najzgodnejši stopnji, torej na samem začetku poti ali pa čim prej na poti:

»Evropski svet priznava potrebo, da EU v duhu skupne odgovornosti prispeva k dostopnejšemu, pravičnejšemu in učinkovitejšemu mednarodnemu sistemu zaščite v partnerstvu s tretjimi državami in zagotovi dostop do zaščite in trajnih rešitev na najzgodnejši stopnji.« (člen 1.6.1, 4. odstavek)

Ukrepi sodelovanja s tretjimi državami so torej predstavljeni kot ukrepi zagotavljanja in povečevanja svobode. Prepoznana je odgovornost EU, da prispeva k učinkovitim sistemom mednarodne zaščite in zagotavljanju varnosti za vse. Pri tem pa ukrepi zunanje dimenzije ne govorijo več o odpiranju ali zapiranju mej, temveč so predstavljeni onkraj mej, izven teritorija EU, na ozemlja držav izvora in tranzita, kjer naj bi se opravilo mejno delo pripuščenja in preprečevanja dostopa do sistemov zaščite oziroma azila ali možnosti migracije.

Vračanje in ponovni sprejem

V okviru zunanje dimenzije azila in migracij je opredeljena še politika vračanja in ponovnega sprejema (še vedno pod krovnim naslovom »Krepitev svobode«). Evropski svet poziva k oblikovanju »učinkovite politike odstranjevanja in vračanja, ki bo temeljila na skupnih standardih za vračanje oseb na human način, ki v celoti spoštuje človekove pravice in osebno dostojanstvo« (člen 1.6.4, 1. odstavek). Opredeljeno je, da se morajo vrniti vsi migranti, ki nimajo (več) zakonite pravice za bivanje v EU, bodisi prostovoljno ali prisilno (ibid.). Glede na to, da je končni ukrep prisilni izgon, ni jasno, kako bo ob tem zagotovljeno osebno dostojanstvo in varovanje človekovih pravic, sploh ne v primerih, ko se vrača osebe, »ki so brez potnih listov ali drugih osebnih dokumentov« (člen 1.6.4, 2. odstavek), za katere postopki še niso jasni. Zapis o prostovoljni vrnitvi in varovanju osebnega dostojanstva so brez konkretnih ukrepov zgolj lepe besede. Nikjer ni na primer omenjeno, na kakšen način bi bilo mogoče spodbujati prostovoljno vračanje, ali kako bi lahko sporazumi s tretjimi državami omogočali lažji vstop in izstop iz EU, omenjena so zgolj denarna sredstva za vračanje.

Upravljanje migracijskih tokov

Poglavje »Upravljanje migracijskih tokov« je še vedno del krovnega poglavja Krepitev svobode, vključuje pa teme mejnega nadzora, preprečevanja nezakonitega priseljevanja, vizumske politike ter informacijskih sistemov v povezavi z biometrijo, torej področja, ki bi bolj spadala v poglavje Krepitev varnosti.

Podobno kot v programu iz Tampereja tudi tukaj upravljanje migracijskih tokov glede na vsebine, ki jih poglavje pokriva, dejansko pomeni preprečevanje priseljevanja. Večina poglavja se namreč osredotoča na povečevanje nadzora z namenom preprečevanja nezakonitega priseljevanja. Haaški program za razliko od programa iz Tampereja nekaj prostora nameni vizumski politiki kot politiki, ki bi lahko omogočala priseljevanje:

»Evropski svet poudarja potrebo po nadaljnem razvoju skupne vizumske politike kot dela večplastnega sistema, katerega cilj je spodbuditi zakonita potovanja in reševati problem nezakonitega priseljevanja z nadaljnjim usklajevanjem nacionalnih zakonodaj in postopkovne prakse na lokalnih konzularnih predstavništvih.« (člen 1.7.3, 1. odstavek)

Glede na to, da gre pri skupni vizumski politiki, ki jo je v EU vpeljal že Schengenski acquis, za kratkoročne vizume, taki ukrepi lahko spodbujajo zgolj zakonita potovanja, problem nezakonitega priseljevanja

pa rešujejo le prek omejitve izdajanja vizumov, ki omogočajo zakonit vstop, saj večina nezakonitih priseljencev v EU vstopi prav z vizumom za kratkoročno bivanje, po izteku pa ostanejo in poskušajo na drugačne načine legalizirati svoj status. Ker je podeljevanje vizumov za delo in dolgoročno bivanje v domeni držav članic, je Haaški program omejen zgolj na pozive k oblikovanju skupnih konzularnih pravil za podeljevanje vizumov ter informatizacijo nadzora nad veljavnimi vizumi, izpostavljanje vizumskega sistema za preprečevanje nezakonite imigracije pa torej pomeni predvsem omejevanje podeljevanja vizumov že v državah izvora.

Vojaška terminologija in depersonalizacija

Na ravni jezika je v Haaškem programu opazno vpeljevanje vojaške terminologije (npr. analiza ogroženosti, nadzorni mehanizmi, izjemni migracijski pritiski, mreže kriminala ipd.) ter depersonalizacija priseljavanja – poleg uporabe termina migracijski tokovi, ki se je pojavljal že v prejšnjih dokumentih, Haaški dokument uporablja še izraze migracijski pritiski, migracijske poti, načini tihotapljenja, mreže kriminala ipd. Eden izmed primerov depersonalizacije je stavek: »nadzor dolgih in težavnih odsekov zunanjih meja ter tam, kjer so *države članice soočene s posebnimi in nepredvidenimi okoliščinami zaradi izjemnih migracijskih pritiskov na te meje*« [poudarek dodan] – kar bi lahko bolj osebno zapisali takole: »tam, kjer migranti poskušajo v večjem številu prečkati mejo in zaradi tega prihaja do nepredvidenih okoliščin«.

Kombinacija uporabe vojaškega jezika in depersonaliziranega opisa migracij ustvarja vtis homogene in nepoimljivje grožnje, ki naj bi jo migracije predstavljale za notranjo varnost EU.

Mejni nadzor in preprečevanje kriminala

Poglavje »Kontrola mej in boj proti nezakonitemu priseljavanju« je torej še vedno del krovnega poglavja »Krepitev svobode« in ne poglavja »Krepitev varnosti«. Glede mejnega nadzora Evropski svet pozdravlja ustanovitev agencije Frontex ter »poudarja pomen hitre odprave kontrole na notranjih mejah, nadaljnega postopnega ustanavljanja integriranega sistema za zunanje meje in krepitve kontrole in nadzora zunanjih meja Unije« (člen 1.7.1, 1. odstavek). S tem se nadaljuje dvojnost odpiranja evropskega prostora navznoter in zapiranja navzven, ki je prisotno že iz pred-Maastrichtskega obdobja. Umestitev tega poglavja v tematski del o krepitvi svobode pa nadaljuje z razumevanjem nadzora kot ključnega za zagotavljanje svobode, ki je prisotno že od Amsterdamske pogodbe dalje, z vzpostavljanjem prostora svobode, varnosti in pravice, kjer je bilo zagotavljanje varnosti predstavljeno v funkciji zagotavljanja svobode.

Nadzor nad mejami je nato v Haaškem programu utemeljen s preprečevanjem kriminala. Države članice so pozvane, da »izboljšajo svoje skupne analize migracijskih poti ter načinov tihotapljenja in nedovoljenega trgovanja in mrež kriminala, ki delujejo na tem področju« (člen 1.7.1, 6. odstavek). Naslednje podpoglavje temu doda še terorizem. S tem upravljanje migracijskih tokov postane druga plat preprečevanja kriminala in ohranjanja varnosti v EU. Vzpostavi se kontinuum varnosti:

»Upravljanje migracijskih tokov, vključno z bojem proti nezakonitemu priseljevanju, je treba krepiti z ustanavljanjem neprekinjenih varnostnih ukrepov, ki učinkovito povezujejo postopke za pridobitev vizumov s postopki vstopa in izstopa na zunanjih mejnih prehodih. Takšni ukrepi so pomembni tudi za preprečevanje in nadzor kriminalnih dejavnosti, zlasti terorizma.« (člen 1.7.2, 1. odstavek)

Priseljevanje je na ta način neločljivo povezano z najhujšimi oblikami mednarodnega kriminala, tudi terorizmom. In čeprav naslednja poglavja, ki se ukvarjajo neposredno s kriminalnimi aktivnostmi, ne omenjajo več priseljevanja, je pomenska povezava obeh pojavov vzpostavljena, za vsako kriminalno aktivnost pa se postavi dvom, da se lahko prek migracij razširi tudi v EU.

Terorizem

Večina področij, povezanih s politiko migracij, je torej v Haaškem programu uvrščena v krovno poglavje »Krepitev svobode«. V poglavju »Krepitev varnosti« se nato vprašanja, povezana z migracijami, eksplicitno pojavijo le v okviru poglavja o terorizmu. S preprečevanjem terorizma se povezuje nadzor meja in drugi zunanji vidiki področja svobode, varnosti in pravice, ki so bili razdelani v prvem krovnem poglavju:

»Evropska unija bo svoja prizadevanja, usmerjena v boj proti terorizmu, še naprej krepila v zunanjih vidikih področja svobode, varnosti in pravice. Zato je Svet povabljen, da skupaj z Europolom in Evropsko agencijo za meje ustanovi mrežo nacionalnih strokovnjakov za preprečevanje in boj proti terorizmu in nadzor meja.« (člen 2.2, 11. odstavek)

Terorizem je torej razumljen kot primarno zunanji pojav, ki se ne razvija v EU, temveč je uvožen od zunaj. V naslednjem odstavku je nato posebej izpostavljen boj proti terorizmu v tretjih državah, kar nadalje implicira, da je izvor terorizma dejansko tam, v EU pa nato vstopi prek preveč poroznih mej. Boj proti terorizmu naj bi zato obsegal predvsem

izboljšano sodelovanje med organi nadzora in pregona med državami članicami in tretjimi državami ter nadaljnji razvoj informacijskih sistemov za nadzor nad prestopi mej, s čimer bi se nadzor nad mejami okreplil in sistematiziral.

3.7 Stockholmski program

Stockholmski program je strateški program Evropskega sveta, ki je določil prednostne naloge Evropske unije na območju pravice, svobode in varnosti za obdobje 2010–2014 in tako nadaljeval prejšnja programa iz Tampereja in Haaga.

Od prejšnjih dveh programov se razlikuje že po naslovu »Odperta in varna Evropa, ki služi svojim državljanom in jih varuje« in po vrstnem redu prioritetenih področij, saj na prvo mesto postavlja evropske državljane in njihove pravice (enake pravice znotraj celotne EU, varovanje osebnih podatkov, dostop do sodnega varstva ipd.), nato varnostne strategije in na koncu vprašanja migracij. Poglavje o migracijah in azilu je bilo v prejšnjih dveh programskih dokumentih povsem na začetku. To ne pomeni, da Stockholmski program vprašanjem migracij namenja manj prostora oziroma pomembnosti pri vzpostavljanju EU kot območja svobode, varnosti in pravice, le da se najprej posveti temam, ki so izključno notranjepolitične in neposredno vezane na državljane EU, medtem ko vprašanja migracij obravnava kot izrazit preplet notranje in zunanje politike, ki vpliva predvsem na varnost:

»Evropski svet meni, da bo ena izmed prednostnih nalog v naslednjih letih usmeritev pozornosti na interese in potrebe državljanov. Izzivi pri tem bo zagotavljanje spoštovanja temeljnih pravic in svoboščin ter integritete posameznika hkrati z zagotavljanjem varnosti v Evropi.« (člen 1.1, 1. odstavek)

Kot kaže že naslov, je velik poudarek programa na varnosti, tema svobode, ki je bila zelo izpostavljena v Haškem programu, se tukaj eksplicitno ne pojavlja več. »Odperta« Evropa pomeni na eni strani možnosti enakega dostopa in pravic za vse državljane EU, ne glede na državo, kjer prebivajo, na drugi strani pa tudi odprtost navzven, v smislu ukrepov za privabljanje priseljencev, ki bi lahko pomagali gospodarski rasti v državah EU, kar je veliko bolj izpostavljeno kot v prejšnjih strateških programih. Hkrati pa Stockholmski program vzpostavlja ostrejšo ločnico med državljani in drugimi, med znotraj in zunaj EU, kot poudari že naslov, »Evropa, ki služi svojim državljanom in jih varuje«. S tega vidika je tudi priseljevanje razumljeno bodisi v okviru koristi nove delovne sile za gospodarsko rast, bodisi v okviru nevarnosti, ki izhaja iz nezakonitega priseljevanja in jo je potrebno nadzorovati in zmanjšati.

Vsi ukrepi glede priseljevanja morajo biti podrejeni cilju zagotavljanja varnosti za evropske državljane:

»Hkrati pa morajo Unija in njene države članice zagotoviti varnost za svoje državljane. Celostno upravljanje meja in vizumsko politiko bi bilo treba oblikovati tako, da bi služila tem ciljem.« (člen 1.1, 6. odstavek)

Politične prednostne naloge Stockholmskega programa so:

- Spodbujanje državljanstva in temeljnih pravic
- Evropa prava in pravice
- Evropa, ki varuje
- Dostop do Evrope v globaliziranem svetu
- Evropa odgovornosti, solidarnosti in partnerstva na področju migracij in azila
- Vloga Evrope v globaliziranem svetu

Vsebinsko rdeča nit dokumenta torej teče tako: evropski državljani naj bi imeli v celotni EU enake pravice in dostop do enakega pravnega varstva kot v državah, katerih državljani so. Pri tem je treba poskrbeti za njihovo varnost, predvsem prek boja proti čezmejnemu organiziranemu kriminalu. EU mora sicer meje odpreti vsem, ki bi lahko prispevali k njenemu gospodarskemu napredku in razvoju, a je pri tem prvi pogoj varnost. EU mora sprejeti svoje odgovornosti na področju migracij in azila, a pri tem je ključno sodelovanje s tretjimi državami.

Varnost

Prvi dve vsebinski poglavji se torej ukvarjata z vprašanji izenačevanja pravic evropskih državljanov v okviru celotne EU, tretje poglavje pa je nato namenjeno vprašanjem notranje varnosti, z naslovom »Evropa, ki varuje«. V prvem odstavku so našteje ključne varnostne grožnje:

»Dejavnosti, kot so organizirani kriminal, terorizem, trgovina s prepovedanimi drogami, korupcija, trgovina z ljudmi ter tihotapljenje ljudi in prekupčevanje z orožjem, še naprej ogrožajo notranjo varnost Unije.« (člen 4.1, 1. odstavek)

Kot je razvidno, migracije niso omenjene, niti nezakonito priseljevanje. V prejšnjih programih je bilo nezakonito priseljevanje vedno omenjeno ob terorizmu in čezmejnem kriminalu. A povezava med kriminalom in migracijami s tem ni izbrisana, le prestavljena. Čeprav poglavje ne omenja konkretno termina migracije, omenja čezmejne tokove in potrebe po okrepljenem nadzoru mej ter sodelovanje s tretjimi državami

pri preprečevanju mednarodnega kriminala (člen 4.4). Predvsem pa vse kriminalne aktivnosti z migracijami poveže naslednje poglavje, »Dostop do Evrope v globaliziranem svetu«, ki takoj v prvem odstavku ponovno vzpostavi to povezavo:

»Unija mora še naprej omogočati enostaven dostop do ozemlja njenih držav članic ter hkrati sprejemati ukrepe za preprečevanje nezakonitega priseljevanja in čezmejnega kriminala ter vzdrževati visoko raven varnosti.« (člen 5.1, 1. odstavek)

Čprav torej poglavje o varnosti migracij ne omenja eksplicitno, se poglavje o možnostih dostopa do EU začne s povezavo nezakonitega priseljevanja in čezmejnega kriminala, ki za nazaj poveže vprašanja varnosti z vprašanji migracij.

Poleg tega poglavje o možnostih dostopa vključuje tudi podpoglavja o preprečevanju nezakonite imigracije, kjer je posebej izpostavljeno tihotapljenje in trgovina z ljudmi. Trgovina z ljudmi pa je tudi podpoglavje v okviru poglavja o varnosti. S tem je torej vzpostavljena povezava med nezakonitim priseljevanjem in trgovino z ljudmi, pri čemer je nezakonito priseljevanje zgolj administrativni prekršek, medtem ko je trgovina z ljudmi ena najhujših oblik kriminala. Trgovina z ljudmi in nezakonito priseljevanje sta pogosto postavljena v vzročno-posledično odvisnost, npr. pri poglavju o učinkovitih politikah za boj proti nezakonitemu priseljevanju (člen 6.1.6). Tam je zapisano:

»V ta namen morajo biti še naprej ključne prednostne naloge boj proti trgovini z ljudmi in tihotapljenju ljudi, celostno upravljanje meja ter sodelovanje z državami izvora in tranzita, ob podpori policijskega in pravosodnega sodelovanja. Naš cilj mora biti preprečevanje človeških tragedij posameznikov, ki so žrtve trgovine z ljudmi.« (člen 6.1.6, 1. odstavek)

Prednostna naloga boja proti nezakonitemu priseljevanju je torej preprečevanje trgovine z ljudmi in človeških tragedij vseh vpletenih žrtev. Nezakonito priseljevanje je torej razumljeno kot posledica trgovine z ljudmi, ni pa prepoznano, da žrtve trgovine z ljudmi pogosto postanejo prav tisti, ki nimajo druge možnosti zakonitega vstopa v EU.

Ogroženost od zunaj

Glede na Stockholmski program naj bi bila EU ogrožena predvsem od zunaj. Čprav na primer v poglavju o varnosti ni eksplicitno omenjeno priseljevanje, je poudarjena povezava med notranjo in zunanjo varnostjo:

»V strategiji notranje varnosti bi morali upoštevati tudi strategijo zunanje varnosti, ki jo je razvila Unija, in druge politike Unije, zlasti tiste v zvezi z notranjim trgov. Ker je notranja varnost povezana z zunanjimi grožnjami, bi bilo treba upoštevati tudi njen morebitni vpliv na odnose s sosednjimi državami EU in zlasti z državami kandidatkami in potencialnimi državami kandidatkami. Kriminal v globaliziranem svetu ne pozna meja.« (člen 4.1, 4. odstavek)

Kriminal torej prihaja predvsem od zunaj in »ne pozna meja«. Zato je potrebno vidik notranje varnosti EU upoštevati pri vseh odnosih s sosednjimi državami, saj je treba grožnje naslavljeni že onkraj meja EU, prek strategije zunanje varnosti.

Tudi pod poglavje o terorizmu nakazuje, da taka nevarnost prihaja predvsem od zunaj, oziroma izvira v skupinah, ki so kulturno različne:

»Ukrepe za boj proti terorizmu je treba izvajati ob vsestranskem spoštovanju temeljnih pravic in svoboščin, tako da ne izzovejo groženj. Poleg tega ne bi smela nobena od zadevnih strani stigmatizirati določenih skupin ljudi; razviti bi bilo treba medkulturni dialog ter tako spodbujati obojestransko spoznavanje in razumevanje.« (člen 4.5, 2. odstavek)

Zapisano torej implicira, da obstaja znotraj EU več strani, več skupin ljudi in obstaja nevarnost, da bi bila katera od njih stigmatizirana, kar bi lahko vodilo v teroristično dejavnost. Odgovor, ki je ponujen, je medkulturni dialog, iz česar izhaja, da so te skupine ljudi različnih kultur, zato je potrebno v izogib razvoju teroristične grožnje med njimi vzpostaviti medkulturni dialog in razumevanje. Terorizem je tako predstavljen kot dejavnost druge kulture, ki pa ga lahko preprečimo z »obojestranskim spoznavanjem in razumevanjem«.

Tehnološki nadzor mej

Za ohranjanje notranje varnosti sta ključna dva vidika. Eden je sodelovanje s tretjimi državami, s čimer naj bi grožnje varnosti preprečevali že onkraj meja EU, drugi pa okrepljen nadzor nad zunanjimi mejami EU. Pri tem Stockholmski program izpostavlja tehnologijo kot ključni element celovitega nadzora nad zunanjimi mejami EU:

»Evropski svet meni, da lahko ima tehnologija ključno vlogo pri izboljšanju in okrepitvi sistema nadzora zunanjih meja.« (člen 5.1, 6. odstavek).

Celostno upravljanje zunanjih mej naj bi tako vključevalo sisteme SIS II in VIS, sistem EUROSUR in krepitev vloge agencije Frontex, hkrati pa Svet predlaga še nov elektronski sistem beleženja vseh vstopov in izstopov v in iz držav članic, kar naj bi še izboljšalo učinkovitost in varnost upravljanja meja (člen 5.1, 7. odstavek). V okviru azilnega sistema je temu dodan še elektronski sistem Eurodac (člen 6.2, 1. odstavek). Evropski svet ob tem opozarja, da nove tehnologije in avtomatizacija mejnih nadzorov ne sme voditi k »diskriminaciji ali neenaki obravnavi potnikov« (člen 5.1., 8. odstavek). A v okviru vizumske politike nato predlaga študijo, ki bi preučila možnosti za vzpostavitev rizičnih profilov prosilcev za vizume, ki ne bi temeljili samo na državljanstvu, temveč bi upoštevali tudi druge osebne karakteristike (člen 5.2, 3. odstavek).

Učinkovitost mejnega nadzora naj bi se torej povečevala s pomočjo novih tehnologij in obsežnih informacijskih sistemov, ki naj bi nadzor opravljali čim bolj avtomatsko. Pri tem je omenjeno opozorilo, da avtomatizacija ne sme voditi v diskriminacijo, a ni navedeno, na kakšen način bi se to lahko preverjalo in kdo bo za to odgovoren.

Varovana odprtost

Čeprav Stockholmski program celotno poglavje namenja možno-stim dostopa do EU (5. poglavje »Dostop do Evrope v globaliziranem svetu«), ki ima »dvojni cilj lažjega dostopa in večje varnosti« (člen 5.1, 5. odstavek), dostop in odprtost ostajata podrejena varnosti:

»Unija mora še naprej omogočati enostaven dostop do ozemlja njenih držav članic ter hkrati sprejemati ukrepe za preprečevanje nezakonitega priseljevanja in čezmejnega kriminala ter vzdrževati visoko raven varnosti.« (člen 5.1, 1. odstavek)

Kljub temu pa velik poudarek na varnosti ne sme onemogočati dostopa najbolj ranljivim skupinam in tistim, ki so upravičeni do mednarodne zaščite:

»Zaradi okrepljenega mejnega nadzora posamezniki in skupine, ki živijo v občutljivih razmerah in so upravičeni do dostopa do sistemov zaščite, ne bi smeli izgubiti te pravice. Prednost pri tem bodo imeli tisti, ki potrebujejo mednarodno zaščito in sprejem mladoletnikov brez spremstva.« (člen 5.1, 1. odstavek)

Prihaja torej do konflikta med vrednotama varnosti in humanosti, pri čemer zgornja dva odstavka kažeta, da je varnost na prvem mestu, saj je treba najprej poskrbeti za varnost, ob tem pa paziti, da bo vseeno omogočen human dostop za tiste, ki so do njega upravičeni. Evropski

svet pri tem poziva k usklajevanju dela med agencijama Frontex in Evropskim azilnim podpornim uradom, torej med agencijo, ki primarno skrbi za varnost, in drugo, ki je namenjena zagotavljanju zaščite:

»Pri sprejemu migrantov na zunanjih mejah Unije je bistvena usklajenost dejavnosti Frontexa in Evropskega azilnega podpornega urada. Evropski Svet poziva k nadaljnjemu razvoju celostnega upravljanja meja, vključno z okrepitevijo vloge Frontexa, da bi tako povečali njeno zmogljivost, da se bolj učinkovito odzove na spreminjajoče se migracijske tokove.« (člen 5.1, 1. odstavek)

V naslednjem odstavku, ki predstavi konkretne predloge ukrepov na tem področju, ima glavno vlogo ponovno varnost, saj štirje od petih ukrepov nalagajo okrepitev vloge agencije Frontex pri upravljanju z zunanjimi mejami EU. Še bolj pomembno pa je, da je varnost izpostavljena tudi v tistih točkah, kjer dokument izpostavlja potrebo po humanosti in zaščiti. V teh primerih je namreč implicitno omenjena grožnja varnosti, ki bi lahko izhajala iz preveč odprte politike zaščite in dostopa. Tako grožnjo Stockholmski program vpelje prek novega termina »mešani tokovi«.

Mešani tokovi

Nov termin mešanih oziroma heterogenih tokov je torej uporabljen v primerih ukrepov, ki naj bi zagotavljali zaščito tistim priseljencem, ki so do nje upravičeni glede na mednarodne standarde in pogodbe. Termin izpostavlja, da poleg tistih, ki so v stiski in bi jim bilo treba nuditi ustrezno zaščito, prihajajo tudi taki, ki niso v stiski in torej niso upravičeni do enake zaščite, s čimer je izpostavljena potencialna nevarnost izkoriščanja sistemov zaščite. V Evropo naj bi torej prihajale osebe, ki potrebujejo mednarodno zaščito in jim jo EU mora zagotoviti, hkrati pa naj bi skupaj z njimi prihajale tudi osebe, ki do take zaščite niso upravičene. Evropski svet zato nalaga agencijam kot sta Frontex in Evropski azilni podporni urad, da ločijo med temi osebami in zagotovijo ustrezno pomoč le tistim, ki so do pomoči upravičeni, ne pa ostalim, ki želijo na nek način izkoristiti možnost dostopa do EU, čeprav do tega niso upravičeni. Evropski azilni podporni urad mora zato postaviti jasne opredelitve oseb, ki so upravičene do pomoči in dostopa do EU, za ostale pa mora poskrbeti Frontex, ki varuje zunanje meje EU:

»Evropski svet [...] poziva Evropski azilni podporni urad, naj oblikuje metode za jasnejšo opredelitev tistih oseb, ki v heterogenih tokovih migracij potrebujejo mednarodno zaščito, in sodeluje s Frontexom, kadar je to mogoče.« (člen 5.1, 2. odstavek)

Termin mešani tokovi priseljence tudi dehumanizira, saj heterogene življenjske zgodbe in okoliščine posameznikov strne v besedno zvezo, ki nakazuje na nerazločno vodno maso, ki se steka proti mejam EU.

Tragedije na morju

Že v Haaškem programu so bile omenjene tragedije na morju, v Stockholmskem programu pa so še bolj izpostavljene kot eden ključnih razlogov, zakaj je potrebno okrepiti politike glede imigracije in sodelovanje s tretjimi državami, ki naj bi s strožjim nadzorom nad svojimi zunanji mejami potencialne migrante zavarovale pred nevarnimi potmi čez morje:

»Evropski svet poziva k razvoju celovitega in trajnostnega okvira migracijske in azilne politike Unije, s katerim bi lahko v duhu solidarnosti ustrezno in proaktivno obvladovali nihanja v migracijskih tokovih in se spoprijemali z razmerami, kakršne trenutno vladajo na južnih zunanjih mejah. Odločno si je treba prizadevati za vzpostavitev in okrepitev dialoga in partnerstva med Unijo in tretjimi državami, regijami in organizacijami, da bi zagotovili širše in na dokazih temelječe odzivanje na take razmere, ob upoštevanju, da nezakoniti priseljenci vstopajo v Unijo tudi prek drugih meja ali ob zlorabi vizumov. Pri tem je pomemben cilj preprečiti ponavljanje tragedij na morju.« (člen 6., 2. odstavek)

Čeprav je namen preprečevanja tragedij na morju reševanje človeških življenj, sama besedna zveza dehumanizira pojav priseljevanja, saj ni eksplicitno jasno, da gre za tragedije, povezane z izgubo človeških življenj. Zgornji odstavek poleg tega uporablja izraze, kot so »migracijski tokovi«, »razmere, ki vladajo na južnih mejah«, »odzivanje na razmere«, ki ne omenjajo ljudi in njihovih usod, temveč so neosebni in tehnični.

Ko se v zgornjem odstavku omenja ljudi, so to nezakoniti priseljenci, torej osebe, ki poskušajo mimo uradnih postopkov vstopiti v EU, ne zgolj prek morja, temveč »tudi prek drugih meja ali ob zlorabi vizumov«. Čeprav torej odstavek izpostavlja vrednoto humanosti in potrebo po rešitvi življenj, hkrati izpostavlja, da te osebe poskušajo v EU priti na nezakonit način in torej izkoristiti evropsko humanost.

Odgovornost in solidarnost v pogojih povečevanja nezakonite imigracije

V okviru pete politične prioritete Evropski svet izpostavlja odgovornost EU glede migracijskih vprašanj in potrebo po solidarnosti:

»Oblikovanje v prihodnost usmerjene in celovite migracijske politike Unije, ki temelji na solidarnosti in odgovornosti, je še vedno eden od ključnih ciljev politike Unije.« (člen 1.1, 7. odstavek)

A odgovorna in solidarna migracijska politika EU lahko obstaja le v pogojih, kjer se vsi držijo postavljenih pravil, zato se je treba boriti proti nezakonitemu priseljevanju, ki spodkopava možnosti za učinkovit in za vse koristen sistem:

»Poleg tega je treba za ohranitev verodostojnih in trajnostnih sistemov priseljevanja in azila v Uniji v skladu s sklepi Evropskega sveta iz oktobra 2009 preprečevati in nadzorovati nezakonito priseljevanje ter se proti njemu boriti, saj se Unija sooča z vse večjim pritiskom nezakonitih migracijskih tokov, zlasti države članice na zunanjih mejah, vključno z južnimi mejami.« (člen 1.1, 7. odstavek)

Takšna tematska struktura implicira razumevanje, da se bo EU sicer trudila za odgovorno upravljanje z migracijami, a ker je vedno več tistih, ki to solidarnost in odprtost izkoriščajo ter v EU prihajajo nezakonito, je odprta tudi pot razmišljanju, da se tej odgovornosti izogne. Ko se prek ostalih poglavij nezakonita imigracija poveže še s čezmejnimi kriminalom, postane bolj pomembna odgovornost za varnost lastnih državljanov kot pa odgovornost in solidarnost do migrantov.

Zunanja dimenzija migracijske politike

Zunanji vidik upravljanja z migracijami in varovanja meje tudi v Stockholmskem programu ostaja med najbolj pomembnimi ukrepi migracijske politike. Evropski svet tako na primer v poglavju o dostopu do EU poziva h krepitvi zunanjih mej v tretjih državah:

»Evropski svet [...] poziva Svet in Komisijo, naj podpirata intenzivnejši razvoj zmogljivosti v tretjih državah, da bodo lahko izvajale učinkovit nadzor na svojih zunanjih mejah.« (člen 5.1, 2. odstavek)

Zunanja dimenzija migracijske politike torej vključuje številne ukrepe, prek katerih se upravljanje z migracijami in mejni nadzor prestavljata z ozemlja EU na ozemlje tretjih držav. EU prek »razvoja zmogljivosti v tretjih državah« izvažata lastne varnostne interese, tretje države pa zaradi krepitve nadzora nad svojimi zunanjimi mejami dobijo razvojno pomoč od EU.

Zunanja dimenzija migracijske politike je postala še bolj pomembna z uvedbo globalnega pristopa k migracijam, ki ga je sprejela Evropska komisija 2005:

»Evropski svet nenehno poudarja, da bi morala biti migracijska politika Unije sestavni del zunanje politike Unije, ter opozarja, da se je globalni pristop Unije k migracijam izkazal za ustrezen strateški okvir v ta namen.« (člen 6.1.1, 1. odstavek)

Evropski svet torej pozdravlja ta program, ki pomeni večjo vključenost migracijskih vprašanj v zunanje politične dogovore s tretjimi državami in spodbuja nadaljnjo uporabo vseh instrumentov, ki so na voljo:

»migracijskih profilov, misij za migracije, platform za sodelovanje na področju migracij in razvoja ter partnerstev za mobilnost – za zagotavljanje dolgoročnega sodelovanja v okviru vseh razsežnosti te politike v tesnem partnerstvu z izbranimi tretjimi državami vzdolž prednostnih migracijskih poti« (člen 6.1.1, 2. odstavek).

Gre ponovno za izrazito tehnične in neosebne izraze, ki migracijsko politiko slikajo kot politiko tehničnega upravljanja in usmerjanja. Hkrati pa so migracije ključen dejavnik vzpostavljanja partnerstev s tretjimi državami, saj bo sodelovanje najbolj okrepljeno s tistimi, od koder prihaja največ priseljencev.

Stockholmski program navaja konkretna geografska območja, ki imajo za EU poseben pomen in mora z njimi skleniti specifične dogovore o razvojnem sodelovanju. Pri vseh območjih razen ZDA so migracije in povezana vprašanja izpostavljena kot ena ključnih tematik. Pri državah Zahodnega Balkana, vzhodnega partnerstva in Ruske federacije so vprašanja migracij povezana s sporazumi o vizumskih olajšavah in ponovnem sprejemu. Dogovor o ponovnem sprejemu torej tretji državi omogoča vizumsko liberalizacijo v odnosu do EU. Pri odnosih s Sredozemskimi državami so izpostavljena vprašanja pomorskih nezakonitih migracij, mejnega nadzora in boj proti kriminalu. Najbolj so migracije izpostavljene pri odnosih EU-Afrika:

»Dialog o migracijah z afriškimi partnerji bi bilo treba poglobiti in okrepiti v okviru partnerstva EU-Afrika o mobilnosti, migracijah in zaposlovanju, pa tudi v okviru globalnega pristopa migracijam ter nadaljnega procesa v okviru konferenc v Rabatu, Parizu in Tripoliju, pri tem pa bi se bilo treba osredotočiti na države vzdolž nezakonitih migracijskih poti v Evropo, da bi tem državam pomagali pri prizadevanjih za oblikovanje migracijske politike in odziv na nezakonito priseljevanje prek morja in kopenskih meja.« (člen 7.5, 12. odstavek)

Pri tem je zanimiv zapis, da bi »tem državam pomagali pri prizadevanjih za oblikovanje migracijske politike«, ki implicira, da imajo težave z migracijami te države, EU pa jim bo pomagala pri vzpostavljanju migracijske politike, namesto obratno, da EU pomaga tem državam z namenom, da zadržijo potencialne priseljence stran od zunanjih meja EU.

Vizumska politika

Vizumska politika je poseben element zunanje dimenzije migracijske politike. Skupna politika EU je še vedno omejena na vizume za kratkotrajno bivanje, Evropski svet pa v okviru poglavja Vizumska politika poziva:

»Komisijo, naj redno preverja seznam tretjih držav, za državljane katerih velja ali ne velja vizumska obveznost, v skladu z ustreznimi merili, ki se nanašajo na primer na nezakonito priseljevanje, javni red in varnost, ki upoštevajo notranje- in zunanjepolitične cilje Unije.« (člen 5.2, 2. odstavek)

Eden od najpomembnejših kriterijev za umestitev države na seznam tistih, ki za vstop v EU potrebujejo vizum, je torej nevarnost nezakonitega priseljevanja iz tiste države. Nezakonito priseljevanje je tako izpostavljeno kot glavna grožnja, ki narekuje vzpostavitev vizumskih obveznosti za določene tretje države. Evropski svet pa nadalje poziva še k dodatni študiji o tem, kako bi lahko »ocena tveganja, ki ga predstavlja posameznik, dopolnila domnevo o tveganju zaradi državljanstva prosilca« (člen 5.2, 3. odstavek). To napeljuje k ustvarjanju osebnih profilov rizičnosti, ki bi poleg državljanstva vključevali še socialni in ekonomski status oziroma vse ostale karakteristike, ki bi nakazovale na rizičnost posameznika za nedovoljeno imigracijo v EU.

Skupni azilni postopki in nov Evropski azilni podporni urad

Teme glede azila ostajajo podobne kot v prejšnjih programih:

»Evropski svet je še naprej zavezan vzpostavitvi skupnega območja zaščite in solidarnosti na podlagi skupnega azilnega postopka ter enotnega statusa oseb, ki uživajo mednarodno zaščito.« (člen 6.2, 1. odstavek)

Poskusi vzpostavljanja skupnega azilnega sistema za celotno EU se vlečejo že iz obdobja dokumenta iz Palme. Evropski svet še vedno ugotavlja, da se nacionalne zakonodaje na tem področju preveč razlikujejo in da bi jih morali poenotiti. Tukaj vpelje nov termin, in sicer »sekundarne

migracije znotraj Unije« (člen 6.2.1, 1. odstavek), s čimer želi izpostaviti, da so nekatere države članice zaradi bolj naklonjene zakonodaje bolj obremenjene z azilnimi prošnjami, ter kliče k večji solidarnosti med državami članicami.

Nekatere težave neusklajenosti med državami naj bi rešil nov Evropski azilni podporni urad, ki naj bi bil v prvi vrsti namenjen izobraževanju uradnikov za azil, ter že obstoječi elektronski sistem Eurodac, ki naj bi vodil skupno evidenco prosilcev za azil v EU, države članice pa so pozvane, da ga učinkovito uporabljajo. Vzpostavljanje novih uradov in elektronskih sistemov nadzora in beleženja je torej eden od načinov, ki naj bi pomagali pri izenačevanju nacionalnih zakonodaj ter vzpostavljanju skupnega azilnega sistema v EU.

Pri vprašanih azila sta v konfliktu dve temi – na eni strani potreba po zagotavljanju visokih standardov zaščite, na drugi strani pa strah pred zlorabami sistema:

»Skupni evropski azilni sistem bi moral temeljiti na visokih standardih zaščite, ustrezno pozornost pa bi bilo treba nameniti tudi pravičnim in učinkovitim postopkom, s pomočjo katerih bi bilo možno preprečevati zlorabe.« (člen 6.2, 1. odstavek)

Strah pred zlorabami azilnega sistema je tudi glavni vzrok za željo po čim hitrejši vzpostavitvi skupnega evropskega azilnega sistema in mehanizmov deljene odgovornosti med državami članicami:

»[...] razvoj navedenega mehanizma za delitev odgovornosti med državami članicami, ki bo hkrati preprečeval zlorabe azilnih sistemov in ogrožanje načel skupnega evropskega azilnega sistema« (člen 6.2.2, 3. odstavek).

Glede na zapisano je torej skupni evropski azilni sistem ogrožen s strani tistih, ki ga poskušajo zlorabiti, da bi prišli do dovoljenega vstopa v EU, na drugi strani pa ga ogrožajo tudi države članice, ki ne izkazujejo medsebojne solidarnosti in enotnosti pri obravnavi prošenj, kar omogoča nadaljnje zlorabe in pod vprašaj postavlja učinkovitost celotnega sistema. Evropski azilni podporni urad naj bi te težave pomagal reševati s skupnimi programi, izobraževanjem in pomočjo državam članicam pri implementaciji skupnih postopkov in pravil.

Stockholmski program izpostavlja tudi zunanjo razsežnost azila, ki jo je omenjal že Haaški program:

»Unija bi morala delovati v partnerstvu in sodelovati s tretjimi državami, v katerih je veliko beguncev.« (člen 6.2.3, 1. odstavek)

Podana sta dva razloga za nujnost zunanje dimenzije azila. Na eni strani Evropski svet ugotavlja, da zgolj spodbujanje solidarnosti med članicami ne bo dovolj za oblikovanje vzdržne skupne azilne politike, zato na drugi strani kliče k solidarnosti s tretjimi državami pri obvladovanju in upravljanju begunskih tokov:

»Zato je treba nadalje razviti instrumente za izražanje solidarnosti s tretjimi državami, s čimer bi spodbujali krepitev zmogljivosti za obvladovanje migracijskih tokov in dolgotrajnih razmer z velikim številom beguncev v teh državah.« (člen 6.2.3, 2. odstavek)

Zapis »izražanje solidarnosti s tretjimi državami« implicira, da imajo tretje države velike težave z begunci, zato jim bo EU pomagala, eksplicitno pa ne omenja interesa EU, da se begunci ustavijo že v tretjih državah, preden pridejo v Evropo, zato bo tretjim državam pomagala pri vzpostavljanju zmogljivosti za sprejem beguncev.

Množenje agencij in drugih teles

Na področjih, povezanih z migracijami, je bilo ustanovljenih več agencij, za katere pa Evropski svet ugotavlja, da ne delujejo usklajeno, hkrati pa so tudi izven strogega političnega nadzora, pri čemer so nekatere v delu izvzete tudi iz nadzora Evropskega parlamenta:

»Potreba po skladnosti in izboljššanem usklajevanju velja tudi za agencije Unije (Europol, Eurojust, Frontex, Evropska policijska akademija (CEPOL), Evropski center za spremljanje drog in zasvojenost z drogami (ECSDZD), prihodnji Evropski azilni podporni urad in Agencija Evropske unije za temeljne pravice). Svet bi moral imeti večji politični nadzor nad agencijami, na primer s pripravo sklepov o njihovih letnih poročilih. Kar zadeva nadzor s strani Evropskega parlamenta, za nekatere agencije veljajo posebna pravila.« (člen 1.2.4, 1. odstavek)

Kot je razvidno iz primera glede azilnega sistema, je vzpostavljanje novih agencij včasih poskus vsebinskega premika na nekem področju, v primeru azila naj bi novoustanovljeni Evropski azilni podporni urad prispeval k vzpostavljanju enotnih postopkov za podeljevanje azila, kar je bil politični cilj že iz pred-Maastrichtskega obdobja, ki pa ga države članice še niso uresničile. Skupne agencije se tako vzpostavljajo kot ukrep poenotenja in večjega sodelovanja med državami članicami na področjih, kjer ohranjajo lastno suverenost. Stockholmski program sicer prepoznava težavo pomanjkljivega nadzora nad delom teh

agencij, a hkrati spodbuja njihovo povezovanje in sodelovanje za krepitev »področja svobode, varnosti in pravic« (ibid.).

Migracije in razvoj

Stockholmski program v okviru zunanje dimenzije migracijske politike vpelje novo temo, in sicer povezavo migracij z razvojem, ki je postala aktualna z vpeljavo globalnega pristopa k migracijam leta 2005:

»Evropski svet poudarja, da so potrebna nadaljnja prizadevanja za povečanje pozitivnih in zmanjšanje negativnih učinkov migracij na razvoj, ki bi bila v skladu z globalnim pristopom k migracijam. Z učinkovitimi politikami lahko zagotovimo potrebni okvir, s katerim bomo namembnim in izvornim državam ter samim migrantom omogočili, da s partnerskim sodelovanjem povečajo učinke mednarodnih migracij na razvoj.« (člen 6.1.2, 1. odstavek)

Migracije so tako postavljene v okvir razvoja in razvojnih možnosti tretjih držav, zato je nujna taka migracijska politika, ki bo omogočala povečevanje koristnih učinkov migracij za države izvora, za namembne države in za same migrante. V okviru povečanja pozitivnih učinkov so nato izpostavljeni ukrepi za zagotavljanje varnih in poceni prenosov nakazil, s čimer bi lahko povečali njihov razvojni učinek, ter vključevanje izseljenskih skupin v EU v razvojne programe v tretjih državah. V okviru zmanjšanja negativnih učinkov pa Evropski svet svari predvsem pred begom možganov iz tretjih držav ter poziva k preučitvi koncepta krožnih migracij.

Tema povezovanja migracij in razvoja tako okrepi pomembnost zunanje dimenzije migracijske politike EU, hkrati pa se na ta način upravičuje prenašanje odgovornosti in interesa za kvalitetno upravljanje migracij na tretje države, ki naj bi z EU sodelovale z namenom povečevanja razvojnih učinkov.

Človekove pravice

Stockholmski program prvič posebej izpostavi varovanje človekovih pravic, s čimer sledi novim instrumentom za varstvo temeljnih pravic in svoboščin, ki jih je Uniji dala Lizbonska pogodba. Poglavje ni obsežno in razdelano, le na splošno ugotavlja, da je potrebno vidik človekovih pravic upoštevati tudi v zunanji razsežnosti politike na področju svobode, varnosti in pravice:

»[...] bi bilo treba upoštevati, da so notranji in zunanji vidiki človekovih pravic medsebojno povezani, na primer kar zadeva načelo

nevračanja ali uporabo smrtne kazni v partnerskih državah, s katerimi Unija sodeluje« (člen 7.2, 1. odstavek).

Stockholmski program s tem prepoznava, da ni dovolj, da EU zagotavlja človekove pravice le znotraj svojega ozemlja, saj je predvsem prek sodelovanja s tretjimi državami glede migracijskih vprašanj pomemben tudi odnos teh držav do spoštovanja in varovanja temeljnih pravic in svoboščin. Takšno določilo naj bi torej preprečevalo sklepanje sporazumov o vračanju in drugih mehanizmov zunanje dimenzije migracijske politike s tistimi državami, ki ne spoštujejo temeljnih človekovih pravic in svoboščin. V okviru poglavja o sporazumih s tretjimi državami je nato pri Kitajski omenjen zadržek glede vprašanj človekovih pravic in smrtne kazni.

Dokument pa človekove pravice naslavlja predvsem v okviru zunanje dimenzije, kar implicira, da so kršitve človekovih pravic predvsem stvar tretjih držav. Glede notranje dimenzije omenja samo načelo nevračanja, pri tem pa ni jasno, kako se to načelo uporablja v povezavi s pozivi k doslednemu vračanju vseh, ki brez ustreznih dokumentov bivajo v EU.

Koristi migracij

Čeprav je že Haaški program priseljevanje postavil v kontekst koristi za gospodarski razvoj, Stockholmski program še bolj kot programi pred njim izpostavlja koristnost migracij in razdela pomen priseljevanja za gospodarstvo in socialne sisteme držav članic EU, ob predpogoju dobre urejenosti:

»Evropski svet se zaveda, da večja mobilnost oseb prinaša tako priložnosti kot izzive, in poudarja, da so lahko dobro urejene migracije v korist vsem udeleženiim. Evropski svet se prav tako zaveda, da bodo ob povečanem povpraševanju po delu in zaradi velikih demografskih izzivov, s katerimi se bo v prihodnosti soočala Unija, fleksibilne politike migracij dolgoročno pomembno prispevale h gospodarskemu razvoju in uspešnosti Unije.« (člen 6., 1. odstavek)

Migracije so torej izpostavljene kot koristne za gospodarski razvoj in uspešnost EU, saj lahko ponudijo rešitve za demografske izzive in pomanjkanje določene delovne sile na trgu dela. Pri tem je pomembno, da so migracije dobro upravljane, kar naj bi koristilo vsem udeleženiim. Evropski svet priporoča »fleksibilno politiko migracij«, ki bi se, glede na kontekst koristnosti za evropsko gospodarstvo, prilagajala trgom delovne sile.

Čeprav politike glede trga dela ostajajo v domeni držav članic, Evropski svet vseeno poziva k usklajevanju ponudbe in povpraševanja na skupnem evropskem trgu dela:

»V tem smislu Evropski svet meni, da bi morala Unija spodbujati vzpostavitev sistemov prožnega sprejemanja, ki bi upoštevali prednostne naloge, potrebe, kvote in količine, ki jih določi vsaka država članica, in omogočala migrantom, da v celoti izkoristijo svoja znanja, izkušnje in sposobnosti. Da bi se omogočilo boljše usklajevanje ponudbe in povpraševanja na trgu, se izvajajo usklajene politike priseljevanja in boljše ocenjevanje vključevanja znanja in izkušenj na evropskih trgih dela.« (člen 6.1.3, 1. odstavek)

Evropski svet torej prepoznava, da »lahko priseljevanje delavcev prispeva k večji konkurenčnosti in gospodarski vitalnosti« (člen 6.1.3, 1. odstavek) in zato predlaga vzpostavitev »sistemov prožnega sprejemanja« (ibid.). Gre torej za enega od mehanizmov »fleksibilne politike migracij«, ki je omenjena v zgornjem navedku, ki bo prožnost prilagajal trgu dela v državah članicah EU.

Pomembno je, da so pri vseh argumentih glede uporabnosti migracij za ekonomije EU izpostavljeni interesi trgov dela in zaposlovalcev, medtem ko želje in potrebe migrantov niso omenjene. S tem so migranti ponovno dehumanizirani, čeprav ukrepi govorijo o omogočanju migracije, a pri tem so odločitve v rokah abstraktnih trgov dela, ne pa migrantov samih.

Koristnost migracij je postala bolj izpostavljena tudi pri vprašanjih integracije:

»Uspešna vključitev državljanov tretjih držav z zakonitim prebivališčem je ključna za to, da bo priseljevanje kar najbolj koristno.« (člen 6.1.5, 1. odstavek)

Koristnost pomeni predvsem aktivno vključenost na trg dela, saj Evropski svet izpostavlja, da je dostop do dela »bistven za uspešno vključevanje« (člen 6.1.5, 3. odstavek). Pri tem Evropski svet poziva k boljšemu sodelovanju med državami članicami in EU glede spodbud in ukrepov za vključevanje, ki sicer ostajajo v domenah držav članic, hkrati pa izpostavlja, da morajo aktivno vlogo pri vključevanju igrati tudi skupnosti gostiteljice in priseljencev, saj zgolj politična volja ne bo zadostovala. Pri tem Evropski svet poziva države članice k spodbujanju medkulturnega dialoga in aktivnemu vključevanju priseljencev (člen 6.1.5, 4. odstavek), Unijo pa k zagotavljanju pravic državljanom

tretjih držav, ki zakonito prebivajo na ozemlju držav članic, ki bi bile primerljive pravicam in obveznostim državljanov Unije (člen 6.1.4, 1. odstavek).

Ta poglavja v okviru Stockholmskega programa postavljajo okvir za politike vključevanja tistih priseljencev, ki že zakonito bivajo na ozemlju držav članic. Pri tem države članice ohranjajo svojo suverenost na področju integracije, zato se vsi predlagani ukrepi lahko izvajajo zgolj projektno in ne sistemsko. Evropski svet podpira države članice pri izmenjevanju dobrih praks vključevanja in poudarja koristnost učinkovite integracije za evropske družbe. Vključevanje je pri tem razumljeno kot dvosmeren proces, ki je odvisen tako od gostiteljske skupnosti kot priseljencev samih (člen 6.1.5, 2. odstavek). To je eden redkih primerov v celotnem dokumentu, kjer so priseljenci razumljeni kot aktiven akter lastnih življenjskih usod. A tudi vključenost oziroma uspešna integracija ni predstavljena kot vrednota sama po sebi, temveč zgolj z vidika koristi za evropske družbe.

3.8 Sklepi Evropskega sveta 2014–2019

Evropski svet po izteku Stockholmskega programa ni oblikoval novega programa. Na svoji seji 26. in 27. junija 2014 je sprejel le strateške smernice za zakonodajno in operativno načrtovanje na območju svobode, varnosti in pravice za naslednja leta. Te smernice so precej manj obsežne kot prejšnji programski dokumenti, v okviru prvega poglavja »Svoboda, varnost in pravica« pa se ukvarjajo tudi z vprašanji migracij.

Poimenovanje poglavja ostaja enako že od Amsterdamske pogodbe dalje, enako prva izpostavljena prioriteta:

»Eden od ključnih ciljev Unije je zgraditi območje svobode, varnosti in pravice brez notranjih meja, na katerem se v celoti spoštujejo temeljne pravice.« (točka 1.)

Tak cilj je bil postavljen že v programu iz Tampereja, ki je operacionaliziral Amsterdamsko pogodbo na področju notranjih zadev in pravosodja, z malo drugačno formulacijo pa tudi že v Dokumentu iz Palme. Zanimivo je, da se tak strateški cilj znajde v vsakem dokumentu, a nikjer ni zapisano, zakaj tak cilj v vseh letih še ni bil dosežen. V tokratnih sklepih Evropski svet v točki 3. ugotavlja, da dosedanja programi sicer vsebujejo ključne ukrepe, ki pa jih je sedaj potrebno dosledno prenesti v nacionalne zakonodaje. S tem nakazuje, da so bili ključni ukrepi v prejšnjih dokumentih pravi, a je težava v prepočasni harmonizaciji postopkov in mehanizmov na področju pravosodja in notranjih zadev.

Zunanja dimenzija prostora svobode, varnosti in pravice

Dokument takoj v drugem odstavku izpostavlja, da bo območje svobode, varnosti in pravice možno vzpostaviti le v sodelovanju s tretjimi državami:

»Rešitev številnih izzivov v zvezi z območjem svobode, varnosti in pravice leži v odnosih s tretjimi državami, kar pomeni, da bi bilo treba izboljšati povezavo med notranjo in zunanjo politiko EU.«
(točka 2.)

Podobno kot prejšnji dokumenti torej Sklepi iz leta 2014 velik poudarek namenjajo partnerstvom s tretjimi državami ter povezovanju ukrepov zunanje in notranje politike. Šele ustrezni ukrepi partnerskih držav naj bi namreč omogočili vzpostavitev prostora EU kot prostora svobode, varnosti in pravice. Zunanja politika je tako izpostavljena kot glavno orodje za doseg notranjepolitičnih ciljev.

Vloga novih tehnologij in skupnih agencij

Drugi ukrep, ki naj bi pripomogel k vzpostavitvi EU kot območja svobode, varnosti in pravice je dosleden prenos obstoječih mehanizmov v nacionalne zakonodaje in povečano sodelovanje med njimi. Pri tem igra ključno vlogo tehnologija:

»Ključnega pomena je izboljšati operativno sodelovanje, pri čemer je treba izkoristiti možnosti inovacij na področju informacijske in komunikacijske tehnologije, ter okrepiti vlogo različnih agencij EU.« (točka 3.)

Novo informacijske tehnologije naj bi olajšale sodelovanje med državami in omogočale hitrejšo harmonizacijo pravil in priporočil EU na področjih pravosodja in notranjih zadev, pri tem pa naj bi pomagale skupne agencije EU. Čeprav želijo na teh področjih nacionalne države ohraniti čim več suverenosti, skupne agencije že delujejo vzporedno z nacionalnimi državami, Evropski svet pa želi njihovo vlogo še okrepiti.

V okviru azilne politike Evropski svet poziva k večji vlogi Evropskega azilnega podpornega urada, v okviru upravljanja mej pa agencije Frontex ter povezanega evropskega sistema nadzora meja Eurosur. Poleg teh dveh že obstoječih agencij Evropski svet poziva še k zagotovitvi »pametnega upravljanja meja s sistemom vstopa/izstopa ter programom za registrirane potnike«, ki bi ga morali podpreti »z novo agencijo za obsežne informacijske sisteme (eu-LISA)« (točka 9). Ta predlog je bil podan že v okviru Stockholmskega programa, v okvir tehnologizacije in avtomatizacije mejnega nadzora

pa ga Evropski svet še naprej podpira. Stockholmski program je ob tem opozarjal na nevarnost večanja diskriminacije zaradi avtomatizacije nadzora, to opozorilo pa v novem programskem dokumentu ni več prisotno.

Vse tehnološke rešitve naj bi podpirale ohranjanje visoke ravni varnosti, močno zaščito in učinkovito upravljanje skupnih zunanjih meja EU. Dokument torej nadaljuje s predpostavko, da nevarnost prihaja predvsem od zunaj oziroma, da je potreben okrepljen nadzor na zunanjih mejah EU za zagotavljanje ustreznih ravni notranje varnosti. Zaradi ukinitve notranjih mej v okviru schengenskega prostora so zunanje meje izpostavljene kot edini prostor, kjer se nadzor še lahko izvaja.

Ogroženost in potrebe

Dokument v nadaljevanju prepozna, da migracije poleg grožnje varnosti prinašajo tudi koristi, ki odgovarjajo predvsem na potrebe evropskih gospodarstev in trgov dela. Migracijska politika torej temelji na predpostavki potencialne ogroženosti na eni strani in potreb EU na drugi strani:

»Unija zaradi nestabilnih razmer v mnogih delih sveta ter svetovnega in evropskega demografskega razvoja potrebuje učinkovito in dobro vodeno politiko na področju migracij, azila in upravljanja meja.« (točka 5.)

Učinkovita politika do migracij naj bi bila torej nujna zaradi nestabilnih razmer v svetu in naraščanja prebivalstva, kar naj bi oboje predstavljalo grožnjo povečanja priseljevanja v Evropo. Na drugi strani pa se EU sooča z upadanjem števila prebivalstva, kar naj bi vodilo v večje potrebe po tuji delovni sili. Dokument v tem smislu nadaljuje dvojno razumevanje migracij kot grožnje in priložnosti, ki se je vzpostavila že v prejšnjih programih Evropskega sveta.

Potrebe gospodarstva

Glede potreb gospodarstva strateške smernice Evropskega sveta prvič zelo jasno imenujejo, kdo so zaželeni priseljenci. To so »nadarjeni in usposobljeni ljudje«, za katere mora EU ostati »privlačen cilj« (točka 6.). Za pridobivanje takšnih priseljencev pa mora

»Evropa oblikovati strategije, da na podlagi usklajenih in učinkovitih pravil ter ob upoštevanju informacij, pridobljenih v dialogu s poslovno skupnostjo, čim bolj izkoristi priložnosti, ki jih prinašajo zakonite migracije.« (točka 6.)

Poslovna skupnost je izpostavljena kot eden ključnih dejavnikov, ki lahko narekujejo potrebe po delovni sili in tako usmerjajo zakonito priseljevanje. S tem so ukrepi glede omogočanja priseljevanja dani v roke zaposlovalcev, ki postanejo ključni akterji določanja, kdo lahko vstopi in ostane v EU in kdo ne. Pri tem ni nepomembno, da so kot zaželeni delovna sila izpostavljeni zgolj nadarjeni in visoko usposobljeni, ni pa omenjenih npr. nekvalificiranih poklicev in skrbstvenega dela.

Nezakonite migracije

Dokument izpostavlja še nezakonite migracije kot inherentni del pojava migracij, izpostavlja pa predvsem potrebo po odpravljanju temeljnih vzrokov za nezakonite migracije. V ospredje še vedno postavlja okrepljeno sodelovanje s tretjimi državami, državami izvora in tranzita, ki naj bi jim EU pomagala pri krepitvi njihovih zmogljivosti za upravljanje migracij in meja. Pri tem ni navedeno, na kakšen način naj bi krepitev takih zmogljivosti zmanjšala interes in številčnost poskusov migracije onkraj zakonitih možnosti. Interes tretjih držav za nadzorovanje migracijskih tokov naj bi izhajal iz pogojenosti razvojne pomoči in ostalih ukrepov globalnega pristopa k migracijam (točka 8.).

Sodelovanje s tretjimi državami naj bi zajemalo »krepitev regionalnih programov zaščite, boj proti tihotapljenju in trgovini z ljudmi ter vzpostavitev skupne politike vračanja in uveljavljanje obveznosti ponovnega sprejema oseb« (točka 8.). Vsi ukrepi torej temeljijo na eksternalizaciji upravljanja z migracijami in odgovornost za priseljence brez ustreznih dokumentov prenašajo na tretje države. Hkrati je prek povezave nezakonite migracije in trgovine z ljudmi vzpostavljena povezava med migracijami in kriminalnimi aktivnostmi, ki se kaže kot inherentna pojavu migracij.

Kriminalnost tujcev

Čeprav teme kriminala v dokumentu niso neposredno povezane z migracijami, je vzpostavljena posredna povezava, saj obe poglavji, o kriminalu in migracijah, govorita o trgovini z ljudmi in tihotapljenju ljudi, kar implicitno poveže priseljevanje s kriminalom.

Neposredno pa je v ključnih ukrepih v boju proti kriminalu izpostavljena kriminalnost tujcev. V zadnji točki namreč piše:

»Unija bi morala v boju proti kriminalu uporabiti vse instrumente, med drugim tudi s [...] preprečevanjem radikalizacije in ekstremizma ter reševanje problema pojava tujih bojevnikov, med drugim tudi z učinkovito rabo obstoječih instrumentov, ki omogočajo razpis ukrepa za zavrnitev vstopa v celotni EU, in oblikovanje novih instrumentov, npr. sistema EU za evidenco imen potnikov.« (točka 10.)

Radikalizacija in ekstremizem sta tako neposredno povezana s tujci v Evropi. »Tujci bojavniki«² so namreč tujci z bivališčem v EU ali evropski državljani, rojeni priseljencem, ki potujejo na krizna žarišča z namenom urjenja v teroristični dejavnosti, nato pa naj bi se vrnili v Evropo (EUROPOL, 2016). Ekstremizem je torej lastnost tujcev, v Evropo je uvožen, neposredno povezan s priseljenjskimi skupnostmi. Za preprečevanje takih groženj Evropski svet predlaga vodenje natančne evidence potnikov ter preprečitev vstopa v EU vsem, ki bi lahko bili »tujci bojavniki«.

Že prejšnji programi so terorizem povezovali z grožnjami od zunaj, torej kot dejavnost, ki je v Evropo uvožena, Stockholmski program pa je svaril pred stigmatizacijo določenih skupin ljudi v Evropi, ki bi lahko vodila v radikalizacijo, zato je spodbujal medkulturni dialog, ki bi omogočil razumevajoče sobivanje različnih kultur. Sklepi Evropskega sveta iz leta 2014 pa so bolj neposredni in tujcem pripišejo kriminalnost in ekstremna dejanja, povezana z radikalizacijo in ekstremizmom.

3.9 GAMM – Globalni pristop k vprašanju migracij in mobilnosti

Od leta 2005 je Globalni pristop krovni okvir zunanje dimenzije politik priseljevanja in politik azila, ki določa načine in mehanizme sodelovanja s tretjimi državami pri upravljanju migracij, poteka pa pod okriljem Evropske komisije in njenega direktorata za Migracije in notranje zadeve. Sestavljajo ga štiri področja: zakonito priseljevanje in mobilnost, nezakonite migracije in trgovina z ljudmi, mednarodna zaščita in azilna politika ter povečevanje razvojnega učinka migracij in mobilnosti.

Glavni poudarki programa GAMM so:

- razvojno sodelovanje s tretjimi državami
- pogojevanje razvojne pomoči z zavezami glede upravljanja migracij
- vpeljava pojma mobilnost
- razumevanje priseljevanja kot razvojne priložnosti za EU
- poudarjene so priložnosti in izzivi migracij, ne pa nevarnosti
- izpostavljeni so razvojni cilji migracijske politike, varnostni cilji so bolj skriti
- o ukrepih za preprečevanje nezakonite migracije se govori veliko bolj ohlapno kot o ukrepih za spodbujanje zelene imigracije

2 Varnostni svet Združenih narodov je »tuje teroristične bojavnike« v svoji resoluciji 2178 opredelil kot državljane, ki potujejo ali nameravajo potovati v drugo državo, in druge posameznike, ki potujejo ali nameravajo potovati v drugo državo z namenom zagrešitve, načrtovanja, priprave ali sodelovanja pri terorističnih akcijah, nudenja ali prejetja terorističnega treninga, vključno s povezavo z oboroženim konfliktom (EUROPOL, 2016).

- izpostavljene so tudi pravice priseljencev
- izpostavljena je potreba po solidarnosti z begunci

GAMM torej vprašanja migracij postavlja v drugačne tematske okvire kot programski dokumenti Evropskega sveta. V ospredje so postavljene priložnosti, ki jih migracije prinašajo za razvoj EU in tretjih držav, medtem ko so varnostni cilji oziroma ogroženost, ki naj bi jo za EU predstavljale migracije, redko omenjeni. Namesto izraza nevarnosti migracij se uporablja izraz izzivi migracij, priseljenci, ki v EU vstopajo na nezakonit način, pa so predstavljeni kot žrtve kriminala, ne kot kriminalci.

GAMM se od drugih dokumentov glede migracijske politike EU razlikuje tudi v tem, da je popolnoma osredotočen na zunanjo dimenzijo migracij, torej upravljanje z migracijami daleč pred zunanjimi mejami EU, v državah izvora in tranzita. Podmena celotnega programa je pomoč EU pri razvoju tretjih držav, v zameno za katero naj bi te države krepile svoje meje in upravljale z migracijami, EU pa bi omogočila mobilnost najbolj nadarjenih in potrebovanih na svojem trgu dela. To implicira, da so migracije problem držav izvora in tranzita, a EU bo solidarno pomagala pri vzpostavljanju zmogljivosti za njihovo boljše upravljanje, hkrati pa pod pogoji, ki jih narekujejo trgi dela, omogočala priseljevanje koristne delovne sile.

Migracije kot globalni izziv

Prvi odstavek uvoda migracije izpostavi kot enega ključnih izzivov sodobnega časa, ki vplivajo na EU in ostale države po svetu:

»Globalizacija, demografske spremembe in družbeni prehod vplivajo na Evropsko unijo, njene države članice in države po svetu. V skladu z ocenami Združenih narodov je po svetu 214 milijonov mednarodnih migrantov in še dodatnih 740 milijonov notranjih migrantov. Obstaja 44 milijonov nasilno razseljenih oseb. Po ocenah naj bi približno 50 milijonov ljudi nezakonito bivalo in delalo v tujini.« (str. 2)

Migracije so torej družbena realnost, navedene številke pa še krepijo pomembnost tega fenomena na globalni ravni. Zadnji stavek posebej izpostavlja nezakonito migracijo, kar vzpostavi implicitno vez med migracijo in kriminalom. A takoj naslednji odstavek zagotavlja, da se EU zaveda resnosti tega izziva in je pripravljena na učinkovito ukrepanje:

»Migracije so zdaj trdno na vrhu političnega programa Evropske unije.« (str. 2)

Migracije torej vplivajo na EU ter na ostale države po svetu. In čeprav predstavljajo tudi grožnjo zaradi nevarnosti nezakonnosti, je EU pripravljena na izziv in ima predvidene ukrepe za spopadanje s tem fenomenom.

Razvojna priložnost za EU

V nasprotju s programskimi usmeritvami Evropskega sveta, ki v ospredje postavljajo ogroženost EU zaradi migracij, poročilo Evropske komisije o Globalnem pristopu v ospredje postavlja priložnosti in koristi migracij za evropska gospodarstva, ki se soočajo s pomanjkanjem delovne sile v določenih sektorjih in s splošnim demografskim upadom:

»Ob tem se kljub trenutni gospodarski krizi in stopnjam brezposelnosti evropske države v nekaterih sektorjih, kot so zdravstvo, znanost in tehnologija, srečujejo s pomanjkanjem delovne sile in prostimi delovnimi mesti, ki jih ni mogoče zapolniti z domačo delovno silo. Dolgoročno se pričakuje, da se bo zaradi staranja prebivalstva v Evropi razmerje med delovno sposobnimi osebami (20–64 let) in osebami, starimi 65 let in več, v naslednjih petdesetih letih prepolovilo. Migracije so v EU že ključnega pomena.« (str. 2)

Migracije naj bi tako ključno prispevale k vitalnosti in konkurenčnosti EU, ki zaradi demografskih razmer in razmer na trgu dela ni sposobna zagotoviti ustrezne delovne sile med domačim prebivalstvom:

»Strateška prednostna naloga Evrope je zagotavljanje prilagodljive delovne sile z ustreznimi znanji in spretnostmi, ki lahko uspešno premaguje nastajajoče demografske in gospodarske spremembe.« (str. 4)

Zagotavljanje ustrezne ponudbe za trg dela je pri tem ključno, »saj se Unija spopada z velikimi izzivi trga dela, zlasti s pomanjkanjem kvalificiranega osebja ter resnimi neskladji med povpraševanjem po delovni sili in njeno ponudbo« (str. 4). Da bi uskladili povpraševanje s ponudbo, GAMB predlaga okrepljene dialoge z delodajalci in zasebnim sektorjem, ki bi omogočili »bolj na povpraševanju temelječo politiko na področju zakonitega priseljevanja« (str. 4).

Gospodarstva v EU naj bi se torej soočala s pomanjkanjem ustrezne delovne sile, zato GAMB vidi v priseljevanju idealno rešitev tega problema. Pri tem predlaga, da bi se ponudba uskladila s povpraševanjem, zato naj bi delodajalci igrali pomembno vlogo pri določanju potreb. S takšnim sodelovanjem zasebni sektor postaja pomemben člen

pri opredeljevanju in upravljanju z mobilnostjo, ki je ciljno usmerjena v zadovoljevanje potreb na trgu dela. Glavni usmerjevalci zakonitega priseljevanja tako postajajo zaposlovalci, ne pa na primer državne strategije in usmeritve.

Podobno je v okviru prvega stebra operativnih prednostnih nalog kot eden ključnih ciljev olajšanja mobilnosti izpostavljen interes delodajalcev za najboljše kadre na globalnem trgu:

»Evropska politika organizacije in olajšanja zakonitih migracij in mobilnosti v okviru pristopa GAMM temelji na predpostavki, da je treba razširiti možnosti delodajalcev, da za zapolnitev prostih delovnih mest najdejo najboljše osebe na globalnem trgu dela.«
(str. 12)

Migracijska politika naj bi bila torej predvsem v funkciji omogočanja iskanja in privabljanja najboljših kadrov za delodajalce v EU. Čeprav naj bi na ta način omogočali priseljevanje, vsebuje tako razumevanje elemente dehumanizacije priseljevanja, saj so interesi in potrebe priseljencev samih izvzeti iz take enačbe, so zgolj sredstvo za zadovoljevanje potreb delodajalcev.

Konkurenčnost migracijskih politik

GAMM ugotavlja, da je za zagotovitev največjih razvojnih priložnosti ključno dobro upravljanje, hkrati pa mora EU omogočiti dobre možnosti za mobilnost najboljših kadrov, saj naj bi na globalnem trgu obstajala močna konkurenca za talente:

»Dobro upravljanje migracij in mobilnosti državljanov tretjih držav lahko vsakodnevno ustvarja vrednost za razvoj milijonov ljudi, poveča konkurenčnost EU in obogati evropske družbe. [...] Vedno bolj globalen trg dela za visoko usposobljene že pomeni močno konkurenco za talente.« (str. 5)

Razvojne priložnosti migracij so torej odvisne tudi od konkurenčnosti EU na globalnem trgu in njene sposobnosti privabljanja visoko izobraženih priseljencev, ki bodo prispevali k razvoju družbe znanja in večji konkurenčnosti. V tem kontekstu se govori o upravljanju migracij, povezovanju centrov in zaposlitvenih zavodov v EU in tretjih državah, predvidevanju potreb na trgu dela in lažšanju mobilnosti zaželenim priseljencem.

Ena od ključnih novosti pristopa GAMM je torej osredotočenost na koristnost migracij za gospodarstvo v EU. Pri tem so izpostavljene zgolj potrebe po visoko kvalificirani delovni sili in talentih, ki jih želi

EU privabiti za povečanje svoje konkurenčnosti na globalnem trgu. Nikjer pa niso omenjene potrebe po nekvalificirani delovni sili in slabše plačanih poklicih, vsaj ne eksplicitno. GAMM slika situacijo popolne urejenosti in skladnosti migracij s povpraševanjem, za partnerske države naj bi obstajalo veliko opcij, zgolj ugotoviti je treba komplementarnost njihove ponudbe s potrebami EU:

»Povpraševanje po znanjih in spretnostih v EU bi moralo biti področje, na katerem bi bilo mogoče nadalje preučiti komplementarnost s prednostnimi partnerskimi državami.« (str. 12)

Glede na to, da prednostne partnerske države večinoma predstavljajo manj razvite države, lahko slutimo, da je privabljanje talentov le en del potreb, ki jih EU zapisuje v svojih dokumentih, medtem ko si od sporazumov z državami tretjega sveta verjetno obeta tudi zapolnitev potreb po manj kvalificiranih in nekvalificiranih delavcih, čeprav to ni zapisano. Je pa omenjen pojav »de-skilling«, torej zaposlitev migrantov v poklicih, ki so nižji od njihovih kvalifikacij:

»Medtem pa so previsoke kvalifikacije ali izguba možganov splošno razširjen in resen problem med delavci migranti iz tretjih držav, ki ga bo treba še naprej obravnavati.« (str. 13)

Na eni strani je torej cilj EU privabiti najboljše talente, pri čemer se EU zaveda odgovornosti, da takim priseljencem nato zagotovi ustrezno delovno mesto. A zgornji zapis implicira, da obstajajo potrebe po delovni sili tudi na delovnih mestih, ki zahtevajo nižje kvalifikacije. Pomembno je izpostaviti, da sicer nikjer v programu GAMM ni omenjena potreba po manj kvalificirani ali nekvalificirani delovni sili v EU.

Skupna odgovornost EU in tretjih držav

Omogočanje zakonitega priseljavanja in ugodnih okvirov migracijske politike pa naj bi bilo možno zgolj z odgovornim pristopom vseh vpletenih partnerjev, tako EU kot tretjih držav. EU lahko ponudi več priložnosti za zakonito migracijo le ob pogoju, da bodo svoj del odgovornosti prevzele tudi tretje države:

»Brez dobro delujočega nadzora na mejah, manjšega obsega nezakonitih migracij in učinkovite politike vračanja EU ne bo mogla ponuditi več priložnosti za zakonito priseljavanje in mobilnost. Od tega je odvisna legitimnost vsakega okvira politike, v veliki meri pa tudi blaginja migrantov in uspešno vključevanje.« (str. 5)

Tretje države imajo torej odgovornost, da nadzirajo svoje meje in potencialno nedovoljeno odseljevanje v Evropo, s čimer bodo svojim državljanom omogočile možnosti zakonite priselitve v EU. Šele v takih pogojih bo namreč EU lahko odprla svoje trge za priseljence in omogočila okvire za uspešno zakonito migracijo.

Razvojne koristi

Ustrezna zakonita migracija in konkurenčna migracijska politika naj bi glede na predvidevanja Globalnega pristopa koristile ne samo EU, temveč tudi tretjim državam, ki naj bi bile zato pripravljene prevzeti odgovornost za upravljanje z odseljevanjem zaradi koristi, ki naj bi jim jih migracije prinašale:

»Dobro upravljanje migracij lahko prinese tudi velike razvojne koristi. Dokazi kažejo, da lahko migrantska gospodinjstva izboljšajo svojo blaginjo zaradi možnosti, da v tujini pridobijo nova znanja in spretnosti ter delovne izkušnje. Migracije in mobilnost lahko spodbudijo tudi več neposrednih tujih naložb in trgovinskih povezav, zlasti ob upoštevanju vloge skupnosti v diaspori. Zato je v interesu držav izvora migrantov in namembnih držav, da si s sodelovanjem zagotovijo največje možne razvojne koristi, ki jih prinaša prenos nakazil, strokovnega znanja in inovacij.«
(str. 6)

Migracije so torej postavljene v kontekst koristnosti, tako za države izvora kot za namembne države. Ta koristnost naj bi bila tudi ključna spodbuda za države izvora za okrepljeno sodelovanje z EU pri upravljanju migracij. GAMM v okviru tega sodelovanja izpostavlja diaspore kot migrantske skupine, ki bi lahko pomagale pri krepitvi dialoga in sodelovanja med državami izvora in namembnimi državami, pa tudi »zasebno-javna partnerstva za vključevanje migrantov podjetnikov ter malih in srednjih podjetij v trgovino, naložbe ter prenos znanj in spretnosti med državami članicami EU in partnerskimi državami« (str. 20). Dobro upravljane migracije so torej koristne za EU in za države partnerice, pri čemer EU v okviru programa GAMM podpira krožne migracije, večjo vključenost diaspor, optimizirana nakazila in pomoč pri krepitvi zmogljivosti, tretje države pa morajo prevzeti odgovornost za upravljanje z gibanji prebivalstva oziroma migracijami (str. 20). Kot je razvidno iz prejšnje točke, to pomeni predvsem odgovornost za preprečevanje poskusov nezakonite migracije.

Negativne plati migracij in mobilnosti

Ob izpostavljanju razvojnih priložnosti, ki jih migracije pomenijo

za EU, program GAMM opozarja pred negativnimi učinki migracij in mobilnosti:

»Včasih kar preveč razgreto razpravo o možnih koristih za obe strani je treba bolje uravnotežiti in resno vzeti negativne plati migracij, zlasti z njimi povezane socialne stroške in tveganje, da bi gospodinjstva postala odvisna od dohodkov iz nakazil.« (str. 19)

Poleg koristi, ki jih migracije prinašajo za EU in države izvora, torej obstajajo tudi nekatere nevarnosti, ki jih preseljevanje predstavlja predvsem za države izvora. Kot ena ključnih težav je izpostavljen beg možganov iz tretjih držav, ki bi na ta način izgubljale najboljše kadre za razvoj lastne družbe. GAMM zato omenja potrebo po spodbujanju krožnih migracij:

»Po eni strani bi bilo treba potencial migrantov, da prispevajo k razvoju svoje države izvora, v celoti priznati in jim pri tem pomagati s sprejetjem različnih ukrepov, po drugi strani pa so potrebna tudi prizadevanja za preprečevanje bega in izgube možganov ter spodbujanje kroženja možganov.« (str. 6)

Migracije in mobilnost naj bi na ta način spodbujale tudi razvoj tretjih držav, EU pa bi pri tem morala ponuditi pomoč pri krepitvi zmogljivosti tretjih držav glede politik zaposlovanja, izobraževanja, zdravstva in stanovanjskih zadev (str. 19). GAMM torej svari predvsem pred tem, da bi spodbujanje zakonitega priseljavanja ogrozilo zmožnost tretjih držav za lastni razvoj, hkrati pa predlaga ukrepe razvojne pomoči za tretje države, kjer bi migracije predstavljale zgolj en del teh ukrepov.

Na drugi strani pa je kot ena pomembnejših negativnih plati migracij omenjeno tudi izkoriščanje in zlorabe migrantov zaradi slabe informiranosti in pomanjkanja možnosti zakonite migracije:

»Postopki za dostop do omejenega števila možnosti za zakonite migracije so pogosto nepregledni in pretirano birokratski. Posledično se številni migranti obrnejo na neformalne posrednike, ki so pogosto povezani z organiziranim kriminalom. S tem niso samo izpostavljeni večjim tveganjem, zlorabi in izkoriščanju, ampak se jim zmanjšajo tudi potencialni prihranki.« (str. 18)

Zgornji odstavek torej prvič jasno prepozna tudi nekatere vzroke za nezakonito migracijo – pomanjkanje možnosti za zakonite migracije, kar vodi v izbiro nezakonitih poti, kjer pa migranti hitro postanejo žrtve

zlorab, izkoriščanja in prevar. Konkretnih ukrepov za rešitev tega stanja GAMM ne ponuja, razen omogočanja dostopnosti informacij o možnostih priselitve:

»Ključnega pomena sta zato dostopnost informacij in podpora pri zaščiti pravic migrantov. EU lahko migrantom omogoči, da se preselijo na urejen način in da odnesejo domov sredstva ter znanja in spretnosti, ki jih njihove države izvora nujno potrebujejo.« (str. 19)

Poleg kriminala in nevarnosti, ki so jim migranti izpostavljeni zaradi pomanjkljivega poznavanja razmer ali poskusov nezakonitega vstopa v EU, GAMM tudi v tem kontekstu izpostavlja argument koristnosti. Izbira nezakonitih poti naj bi bila torej slaba opcija tudi zato, ker naj bi zaradi visokih stroškov zmanjševala prihrane migrantov in povečevala tveganja za izgube pravic, denarja ali življenj.

Mobilnost

GAMM že v naslovu fenomen migracij razširja s pojmom mobilnost, ki ga opredeli kot širši koncept od migracij:

»Mobilnost državljanov tretjih držav preko zunanjih meja EU je [...] strateškega pomena. Nanaša se na najrazličnejše ljudi, na primer kratkotrajne obiskovalce, turiste, študente, raziskovalce, poslovneže, družinske člane na obisku. Zato je veliko širši koncept kakor migracije.« (str. 3)

Glede na našete skupine ljudi mobilnost torej zajema zaželeno migracijo, ki lahko koristi razvoju EU. Mobilni so turisti, visoko izobražena delovna sila, študentje in raziskovalci, medtem ko npr. nezaželeni priseljenci in nedokumentirana delovna sila ostaja pod skupnim pojmovanjem migracije. Termin migracije tako postaja povezan z nezaželenim priseljevanjem, medtem ko je želeno priseljevanje poimenovano mobilnost.

V okviru vizumskih dialogov s tretjimi državami npr. piše:

»Cilj tega je zagotoviti, da partnerske države, preden se jim olajšajo ali odpravijo vizumske obveznosti, izpolnijo vrsto posebnih meril, vključno s področji, kot so azil, upravljanje meja in nezakonite migracije. Ta proces lahko zagotovi mobilnost v varnem okolju.« (str. 3)

Mobilnost torej ne vključuje beguncev, nezakonite migracije in vseh tistih, za katere EU ne želi, da prestopijo njene meje. Ko bodo namreč ta področja urejena, bo šele mogoča »mobilnost v varnem okolju«.

Mobilnost tako pomeni urejene, načrtovane in nadzorovane premike, ki so vnaprej odobreni, jasen je njihov namen in trajanje ter korist za države EU.

Nezakonito priseljevanje in sistemska vprašanja na področju varnosti

Čeprav nezakonito priseljevanje ni v ospredju splošnega dela programa GAMB, je drugi steber operativnih prednostnih nalog poimenovan »Preprečevanje in zmanjševanje nezakonitih migracij in trgovine z ljudmi« (str. 15). Trgovina z ljudmi kot ena resnejših kriminalnih aktivnosti je torej tudi v tem dokumentu postavljena ob bok nezakonitemu priseljevanju, s čimer je poudarjena povezava s kriminalom, kršenjem zakonov in ogrožanjem varnosti. Za razliko od programskih dokumentov Evropskega sveta pa GAMB trgovine z ljudmi ne izpostavlja kot vzroka za nezakonite migracije, temveč kot dejavnost, katere žrtve so tudi migranti, ki jih je treba zaščititi. Kljub temu pa je s povezovanjem nezakonitega priseljevanja in trgovine z ljudmi migracija neločljivo povezana z najhujšimi oblikami mednarodnega kriminala.

V prvem odstavku je nezakonito priseljevanje postavljeno kot največja ovira boljše urejenemu zakonitemu priseljevanju:

»Legitimnost katerega koli okvira za migracije in mobilnost je odvisna od učinkovite obravnave nezakonitih migracij. Varne migracije ogrožajo tisti, ki poslujejo zunaj zakonitega okvira.« (str. 15)

Nezakonite migracije torej onemogočajo zagotavljanje varne in urejene mobilnosti, zato je urejanje tega področja predpogoj, da se programi mobilnosti sploh začnejo. A GAMB v naslednjem odstavku opozarja, da učinkovita obravnava nezakonitih migracij ni enostavna, saj je povezana s številnimi varnostnimi problemi:

»Migracije in mobilnost so sestavni del širših političnih, gospodarskih, socialnih in varnostnih razmer. Širše razumevanje varnosti pomeni, da je treba nezakonite migracije, ki se krepijo s korupcijo in neustrezno regulacijo, obravnavati tudi v povezavi z organiziranim kriminalom ter pomanjkanjem pravne države in pravice.« (str. 15)

Čeprav gre pri nezakoniti migraciji zgolj za kršitev administrativnih določil, ne pa za kriminalno dejanje, zgornji odstavek celotno področje migracij umesti v širši kontekst mednarodnega kriminala in sistemskih problemov na področju pravne države. Čeprav so vprašanja varnosti v

preostanku dokumenta le redko izpostavljena in se dokument deloma oddaljuje od neposredne kriminalizacije posameznikov, ki poskušajo na nezakonit način vstopiti v EU, zgornji odstavek migracije poveže s številnimi resnimi kriminalnimi aktivnostmi in sistemskimi težavami izvornih držav na področju varnosti.

Ker naj bi šele ureditev teh sistemskih vprašanj na področju varnosti in organiziranega kriminala omogočala vzpostavitev legitimnega okvira za mobilnost, GAMM državam izvora nalaga odgovornost za ureditev teh področij in preprečevanje nezakonitih migracij, pri tem pa bo EU pomagala z različnimi sredstvi:

»EU bi morala še naprej dajati prednost prenosu znanj in spretnosti, zmogljivosti in sredstev na svoje partnerje, da se preprečijo in zmanjšajo nezakonita trgovina, tihotapljenje in nezakonite migracije ter okrepi integrirano upravljanje meja.« (str. 15)

Čeprav je nezakonito priseljevanje predvsem težava EU, program GAMM odgovornost za njegovo preprečevanje nalaga na tretje države, ki jim prek razvojne pomoči, prenosa znanj in sredstev usmerjeno nalaga zelene ukrepe, predvsem ukrepe glede varovanja mej. Poleg mejnega nadzora pa je najpomembnejši ukrep glede zmanjševanja nezakonite migracije dosledna politika vračanja, sporazumi o ponovnem sprejemu pa so za tretje države predpogoj za vsakršna pogajanja o poenostavitvi vizumskih sporazumov:

»Povezovanje sporazumov o ponovnem sprejemu s sporazumi o poenostavitvi vizumskih postopkov v okviru zunanje migracijske politike EU lahko koristi tretjim državam, in sicer z zagotavljanjem priložnosti za mobilnost ob hkratnem zagotavljanju varnosti in zmanjšanju tveganj nezakonitih migracij.« (str. 16)

Šele ko bodo partnerske države same začele skrbeti za nezakonito migracijo, bo EU uredila pogoje za pridobitev vizumov. Preprečevanje in zaustavljanje poskusov nezakonitega vstopa v EU je torej dano v roke tretjim državam, ki si lahko, glede na uspešnost, nato obetajo več zakonitih možnosti za vstop v EU in druge ukrepe razvoje pomoči. Ti ukrepi naj bi sicer prinašali »vzajemne koristi« (str. 16), a te koristi večinoma narekuje EU, ne pa tretje države.

GAMM tako z usmerjeno pomočjo, izobraževanjem in podporo določenim področjem ter zahtevami glede urejanja področja nezakonitih migracij izvaža varnostne standarde in zahteve EU v tretje države, z obljubo omogočanja zakonite migracije za njihove državljane. GAMM se pri tem ne ukvarja z vzroki za nezakonite migracije, zgolj izpostavlja

odgovornost tretjih držav pri zaustavljanju takih migracij, kar naj bi omogočilo vzpostavitev legitimnih okvirov za mobilnost.

Projektni pristop in partnerstva za mobilnost

GAMM navaja konkretne mehanizme izvajanja globalnega pristopa, ki pa niso sistemski, ampak projektni, saj temeljijo na bilateralnih dogovorih med EU in tretjimi državami:

»Primeri vključujejo službe v podporo migrantom ter informacijska središča na Zahodnem Balkanu in v Aziji, center AKP za spremljanje migracij, regionalne programe zaščite v Afriki in vzhodni Evropi, pa tudi številne projekte, ki podpirajo izvajanje partnerstev za mobilnost v vzhodni Evropi (Moldavija in Gruzija) in Afriki (Zelenortske otoki).« (str. 10)

Pri takih projektih gre zgolj za naslavljanje najbolj akutnih izzivov, pomoč EU pa je pogojena s pripravljenostjo tretje države, da sprejme obveznosti glede preprečevanja nezaželene migracije v EU, kar je opredeljeno v partnerstvih za mobilnost (krajše PM):

»PM daje celovit okvir za zagotavljanje, da se gibanje oseb med EU in posamezno partnersko državo dobro upravlja. Združuje vse ukrepe, s katerimi je mogoče zagotoviti, da so migracije in mobilnost koristne za EU in njene partnerje, vključno s priložnostmi za večjo mobilnost delovne sile.« (str. 10)

Partnerstva za mobilnost so tako ključen mehanizem politike GAMM, ki omogočajo, da se v okviru EU govori zgolj o koristnosti migracij, medtem ko se odgovornost za nadzor mej in preprečevanje nezakonite migracije prelaga na tretje države, s čimer se zunanja meja EU dejansko premika v tretje države. Cilji sodelovanja v okviru partnerstev za mobilnost so tako v prvi vrsti varnostni in ekonomski, ne socialni. Glavni pogoj za vzpostavitev takega partnerstva je »dosežen določen napredek v dialogu o migracijah in mobilnosti ter ob hkratnem upoštevanju širših gospodarskih, političnih in varnostnih okoliščin« (str. 10). EU torej presodi, ali tretja država ustrezno naslavlja vprašanja glede nadzora mej, vračanja nedokumentiranih migrantov in nadzora nad emigracijo lastnih državljanov, nato pa sklene sporazum, ki omogoča, da so »migracije in mobilnost koristne za EU in njene partnerje, vključno s priložnostmi za večjo mobilnost delovne sile« (ibid.), kot je bilo to izpostavljeno v prvih poglavjih programa GAMM.

Partnerstva za mobilnost poleg zahtev za nadzor mej in preprečevanje nezakonite migracije vključujejo tudi določila glede ponovnega

sprejema državljanov po tem, ko so izgnani z evropskega ozemlja. Če so tretje države pripravljene sprejeti te obveze, se jim obeta vizumska liberalizacija:

»Nova oblika PM omogoča vizumske olajšave na podlagi sočasno dogovorjenega sporazuma o ponovnem sprejemu.« (str. 10)

Pripravljenost tretje države na podpis sporazuma o ponovnem sprejemu je torej izhodišče za vsa nadaljnja pogajanja glede morebitnih vizumskih olajšav in drugih možnosti zakonite migracije v EU. Gre za t.i. pristop »več za več«, ki praktično pomeni pogojevanje lažjega vstopa v EU, če že izvirne države opravijo dovolj veliko delo pri preprečevanju izseljevanja. Pri partnerstvih za mobilnost gre torej za bilateralne dogovore, kjer EU ponudi razvojno pomoč in obet vizumske liberalizacije ob predpogoju, da tretje države preprečujejo nezaželeno migracijo v EU.

Jezik, ki se uporablja za opis partnerstev za mobilnost, je diplomatski, ohlapen, nedoločen, besedne zveze »sveženj podpore«, »krepitev zmogljivosti«, »področja skupnega interesa« so primeri, ki nimajo jasne vsebine. Konkretna vsebina je tako odvisna od pogajalske moči tretje države, ki mora sprejeti zaveze EU glede vprašanj migracije, če želi vstopiti v tesnejši partnerski sporazum, ki omogoča razvojno pomoč.

Zunanja dimenzija azila

GAMM tudi pri vprašanjih azila izpostavlja zunanjo dimenzijo, torej upravljanje z begunci in vzpostavljanje azilnih sistemov v tretjih državah:

»EU mora povečati solidarnost z begunci in razseljenimi osebami in taka prizadevanja morajo postati sestavni del pristopa GAMM. Povečati bi morala sodelovanje z zadevnimi tretjimi državami, da se okrepijo njihovi azilni sistemi in nacionalna azilna zakonodaja ter zagotovi skladnost z mednarodnimi standardi.« (str. 17)

Čeprav je v prvem stavku izpostavljena potreba po večji solidarnosti z begunci, so nato ukrepi usmerjeni v krepitev zmogljivosti v tretjih državah. Kolikor je možno, naj bi torej azilni sistemi že v tretjih državah zagotovili ustrezno stopnjo zaščite, preden bi prosilci za azil prišli do evropskega ozemlja. Tudi vsi nadaljnji ukrepi so usmerjeni na krepitev zmogljivosti v državah izvora:

»Zagotoviti je treba okrepitev okvirov azilne politike in zmogljivosti zaščite v tretjih državah. To se lahko doseže z intenzivnejšim sodelovanjem s tretjimi z državami, med drugim v okviru

regionalnih programov zaščite. Znan primer v tem pogledu je regionalni program zaščite v severni Afriki, ki obsega Egipt, Tunizijo in Libijo.« (str. 17)

Cilj globalnega upravljanja z migracijami je torej vzpostavljanje sistemov azila in sprejema beguncev čim dlje stran od evropske meje, v sosednjih in »prijateljskih« državah, ki naj bi to vlogo opravljale namesto EU. Šele v zadnjem odstavku poglavja o mednarodni zaščiti beguncev se fokus preusmeri na omogočanje azila v Evropi, kjer je kot potreben ukrep navedeno povečanje preselitev v Evropi.

Mehčanje diskurza o varnosti

Za razliko od dokumentov Evropskega sveta GAMM bolj kot ogroženost EU zaradi migracij izpostavlja potrebo po zagotavljanju varne mobilnosti. Eksplicitno je namreč izpostavljena varnost tistih, ki potujejo, ne pa ogroženost Evrope (zagotavljanje »mobilnosti v varnem okolju« na str. 3). A v tem kontekstu je varnost vedno uporabljena v paru z mobilnostjo, ne pa migracijo. Kot sem opozorila zgoraj, pa se mobilnost nanaša zgolj na zaželeno migracijo.

Sicer pa v celotnem prvem poglavju o ključnih ciljih programa GAMM varnost oziroma ogroženost EU zaradi migracij ni omenjena. Izpostavlja se sodelovanje s tretjimi državami pri upravljanju z migracijami in zadovoljevanje potreb na trgu dela s politiko mobilnosti. Varnost pa je vseeno prisotna implicitno, prek vzpostavljanja povezave med zunanjo in notranjo politiko, kjer mora zunanjepolitični okvir slediti ključnim prioritetam notranje politike. Eno izmed štirih ključnih pripočil omenja, da mora biti pristop GAMM »trdno umeščen v splošen zunanjepolitični okvir EU, vključno z razvojnim sodelovanjem, in dobro usklajen s prednostnimi nalogami EU na področju notranje politike« (str. 5). Čeprav varnost tukaj ni eksplicitno omenjena, je jasno, da je zagotavljanje javnega reda ena od ključnih prioritet notranje politike.

V okviru geografskih prioritet dokument govori o varnostnem sodelovanju, ki ga postavlja ob bok političnemu, gospodarskemu in socialnemu sodelovanju. Varnost torej ostaja pomembna dimenzija upravljanja z migracijami, a ogroženost je manj eksplicitna. Ta načelna sodelovanja pa nikjer niso bolj podrobno opredeljena, saj so predmet bilateralnih in regionalnih dogovorov med državami EU in tretjimi državami, kjer so omenjene zgolj »obojestranske zaveze« in »enaki interesi« (str. 7). Uporabljen je torej bolj politični in ne vojaški jezik, ki je značilen za dokumente Evropskega sveta, čeprav se pri mehanizmih izvajanja programa GAMM uporabljajo tudi izrazi, kot so »ocene učinka«, »instrumenti za kartiranje«, »misije za ugotavljanje dejstev«, »migracijski profili«, »migracijske misije«, »krepitev zmogljivosti« (str. 10–11).

Na drugi strani je primer mehanizma partnerstev za mobilnost, ki so opisani izrazito diplomatsko, brez konkretnih vsebin in zavez:

»Predlog za začetek pogajanj o PM bi bilo treba predstaviti, ko je dosežen določen napredek v dialogu o migracijah in mobilnosti ter ob hkratnem upoštevanju širših gospodarskih, političnih in varnostnih okoliščin.« (str. 10)

Varnostne okoliščine so omenjene kot zgolj ene med več okoliščinami, je pa ponovno izpostavljena »mobilnost v varnem okolju«, v paru z dobro upravljanimi migracijami. Glede na to, da je pojem migracije v okviru programa GAMM prvenstveno namenjen označevanju nezaželenih migracije, pojmovni par »mobilnost v varnem okolju« in »dobro upravljanje migracije« dejansko implicira, da so migracije element ogrožanja varnosti za zakonito in zaželeno migracijo, ki je označena kot mobilnost. Element varnosti torej ostaja, a je zavit v diplomatski jezik.

Osredotočenost na migrante

GAMM v okviru tematskih prioritete izpostavlja nujnost osredotočenosti na migrante, na njihove želje in probleme:

»Pristop GAMM mora biti tudi osredotočen na migrante. V osnovi pri upravljanju migracij ne gre za »tokove«, »številke« in »poti«, temveč za ljudi. Relevantna, učinkovita in trajnostna politika mora biti zasnovana tako, da upošteva želje in probleme zadevnih ljudi. Zato bi bilo treba položaj migrantov okrepiti tako, da se jim zagotovi dostop do vseh informacij, ki jih potrebujejo o svojih priložnostih, pravicah in obveznostih.« (str. 6)

GAMM se v tem odstavku razlikuje od ostalih analiziranih dokumentov, ki migrante depersonalizirajo. A tudi GAMM tej svoji usmeritvi ne sledi v preostanku dokumenta. Nikjer drugje niso omenjene želje in potrebe migrantov samih, temveč so predstavljeni kot razvojni potencial za dvig konkurenčnosti evropskih gospodarstev, potencial za razvoj družb v tretjih državah, ali pa kot žrtve trgovine z ljudmi. Pa tudi zgornji odstavek dejansko ne pove, na kakšen način bi lahko ukrepi upoštevali želje in potrebe migrantov, omenja le dostopnost informacij o možnostih za migracijo. Če to beremo skupaj z vlogo potreb na trgu delovne sile, ugotovimo, da so želje in potrebe migrantov dejansko drugotnega pomena, saj se možnosti za mobilnost v prvi vrsti prilagajajo trgu dela, ne pa potrebam migrantov.

Mehanizmi in orodja, ki jih GAMM vpeljuje in uporablja, ne sledijo več logiki personalizacije migracij, ampak sledijo tehnicističnemu

jeziku, ki ga uporabljajo ostali dokumenti evropske migracijske politike. To so »migracijski profili«, »migracijske misije«, »platforme sodelovanja«, »partnerstva za mobilnost«, »krepitev zmogljivosti« (str. 10), »ocene učinka«, »instrumenti za kartiranje«, »misije za ugotavljanje dejstev« ipd. (str. 11). Konkretni mehanizmi izvajanja programa GAMM torej večinoma sledijo logiki depersonalizacije migracij in razumevanja migracij kot tehničnega vprašanja.

Človekove pravice migrantov

GAMM izpostavlja tudi človekove pravice priseljencev, ki naj bi bile upoštevane v vseh vidikih globalnega pristopa in tekom vseh faz migracije:

»V dialogu in sodelovanju s partnerji bi si bilo treba prizadevati za varstvo človekovih pravic vseh migrantov v celotnem procesu njihove migracije. Treba se je osredotočiti na brezvestne delodajalce in sprejeti ukrepe za preprečevanje in pregon kaznivih dejanj ter kršitev človekovih pravic, storjenih proti migrantom. Treba bi bilo sprejeti ukrepe za zagotovitev dostojnih življenjskih pogojev za migrante v sprejemnih centrih in preprečiti samovoljno ali nedoločeno pridržanje.« (str. 16)

Dokument torej izpostavlja nekatere ključne situacije in akterje, ki lahko prispevajo h kršitvi človekovih pravic migrantov, npr. delodajalce ter razmere v sprejemnih centrih, s čimer stori korak naprej od redkih dokumentov Evropskega sveta, ki človekove pravice migrantov sploh omenijo (npr. Stockholmski program). Varovanje človekovih pravic nalaga tudi državam izvora, čeprav so prav kršitve človekovih pravic pogosto razlog za emigracijo. GAMM glede tega ne ponuja nobenih konkretnih odgovorov, zgolj zavezo, da bo ta vidik upoštevan pri sklenitvi bilateralnih partnerstev s tretjimi državami.

3.10 Evropska agenda o migracijah

Gre za dokument Evropske komisije kot odziv na povečane migracije v letu 2015 zaradi vojne v Siriji in politične nestabilnosti v Severni Afriki in Bližnjem vzhodu. Dokument sestavljata dva dela, in sicer prvi del s takojšnjimi ukrepi ter drugi del z bolj dolgoročnimi ukrepi na področju upravljanja z migracijami. V uvodu je v prvem odstavku podana najširša opredelitev razlogov za migracijo v analiziranih dokumentih:

»Ljudje poskušajo evropsko obalo doseči iz različnih razlogov in na različne načine. Iščejo zakonite poti, vendar tudi tvegajo svoja življenja, da bi pobegnili pred političnim zatiranjem, vojno

in revščino, ali pa da bi združili družino oziroma našli priložnost za podjetniško dejavnost, pridobivanje znanja ali izobrazbe. Za selitvijo vsakogar je drugačna zgodba.« (str. 2)

Takšna opredelitev kaže na razumevanje širokega spektra razlogov, ki posameznike vodijo do odločitve za migracijo, hkrati pa presega siceršnje opredelitve migracije kot kriminalne dejavnosti oziroma migrantov kot kriminalcev ali žrtev kriminala. Odstavek se nadaljuje kot zaveza EU, da bo vzpostavila celovit pristop k migracijam, ki bo upošteval vse te dejavnike:

»Napačne in stereotipne informacije se pogosto osredotočajo zgolj na nekatere vrste tokov, zanemarjajo pa zapletenost tega pojava, ki na družbe vpliva na številne različne načine in so zato nanj potrebni odgovori z več vidikov. Ta agenda združuje različne ukrepe, ki bi jih morala Evropska unija danes in v naslednjih letih sprejeti za vzpostavitev skladnega in celovitega pristopa, da bi se izkoristile prednosti in obravnavali izzivi, ki izhajajo iz migracij.« (str. 2)

Izpostavljena je torej kompleksnost migracijskih procesov ter številni različni vzroki in posledice, ki spremljajo fenomen migracij, hkrati z zavedanjem, da odzivi na ta fenomen večinoma niso ustrezni, saj temeljijo na posplošenih in stereotipnih predstavah. Takšen uvod Evropsko agendo o migracijah obljublja, da bo ta dokument drugačen, da bo upošteval vse različne vidike, vzroke in posledice migracij in temu prilagodil ukrepe.

Prva izpostavljena vrednota je humanost (»Takoj je treba izpolniti dolžnost zaščite ljudi v stiski.« (str. 2)), zatem pa je izpostavljen strah, da EU nima dovolj učinkovite migracijske politike, ki bi lahko hkrati zaščitila migrante in omogočila družbeno varen in gospodarsko konkurenčen razvoj Evrope:

»[...] po vsej Evropi dejansko obstajajo resni dvomi o tem, da je naša migracijska politika ustrezna za obravnavanje pritiska tisočih migrantov, potrebe po vključevanju migrantov v naše družbe in gospodarskih potreb Evrope, ki doživlja demografski upad. [...] Evropa bi morala še naprej biti varno zavetje za tiste, ki bežijo pred pregonom, in privlačen cilj za nadarjene in podjetne študente, raziskovalce in delavce. Pri spoštovanju naših mednarodnih zvez in vrednot ob hkratnem varovanju naših meja ter ustvarjanju pravih pogojev za gospodarsko blaginjo in socialno kohezijo Evrope gre za težavno lovljenje ravnotežja, za kar je potrebno usklajeno delovanje na evropski ravni.« (str. 2)

Dokument torej prepoznava strah, da trenutna migracijska politika EU ni ustrezna, kar je povezano s prej omenjenim posplošenim in preveč enodimenzionalnim razumevanjem migracij. Izpostavlja, da je potrebno ujeti pravo ravnovesje med zaščito tistih v stiski in zagotavljanjem blaginje, varnosti in stabilnosti v EU. Gre torej za iskanje ravnovesja med zavezami humanosti in solidarnosti navzven ter zagotavljanju varnosti in gospodarskega napredka navznoter. V uvodu je torej predstavljena refleksija evropske migracijske politike in obet drugačnega in bolj celovitega pristopa k vprašanju migracij.

Dokument v nadaljevanju predstavi konkretne ukrepe na kratkoročni in dolgoročni ravni. Takojšnji ukrepi so:

- Reševanje življenj na morju
- Boj proti kriminalnim mrežam tihotapcev
- Odzivanje na veliko število priseljencev znotraj EU: premestitev
- Skupni pristop k priznanju zaščite razseljenim osebam, ki zaščito potrebujejo: ponovna naselitev
- Sodelovanje v partnerstvu s tretjimi državami pri reševanju migracij v državah izvora in tranzita
- Uporaba orodij EU za pomoč najbolj obremenjenim državam članicam

Sami naslovi niso bistveno drugačni od prejšnjih dokumentov, predvsem dajejo občutek ogroženosti: ogrožena so »življenja na morju«, ki jih je treba rešiti, ogrožajo nas »kriminalne mreže tihotapcev«, ogroža nas »veliko število priseljencev znotraj EU«, pomagati moramo »najbolj obremenjenim državam članicam« ter reševati »migracije v državah izvora in tranzita«. Glede na naslove torej takojšnji ukrepi ne ponujajo bistveno drugačnih usmeritev evropske migracijske politike, kot to obljublja uvod.

Dolgoročnejši ukrepi so razdeljeni v štiri stebre:

- Zmanjšanje spodbud za nedovoljene migracije
 - Odpravljanje temeljnih vzrokov za nezakonite in prisilne razselitve v tretjih državah
 - Boj proti tihotapcem in trgovcem z ljudmi
 - Vračanje
- Upravljanje meja – reševanje življenj in varovanje zunanjih meja
- Evropa mora varovati: močna skupna azilna politika
 - Skladno izvajanje skupnega evropskega azilnega sistema
 - Dublinski sistem – večja delitev odgovornosti med države članice
- Nova politika na področju zakonitih migracij
 - Dobro upravljane zakonitih migracij in vizumske politike
 - Učinkovito vključevanje
 - Čim boljši razvojni izkoristek za države izvora

V teh naslovih je diskurz ogroženosti manj očiten, je pa izrazito izpostavljena potreba po varovanju in zagotavljanju varnosti – boj proti kriminalu, varovanje meja, »Evropa mora varovati«, Evropa mora biti močna, učinkovita, odločna. Ključna dolgoročna usmeritev Agende je, da sta »ob odločnem boju proti nezakonitim migracijam, trgovcem z ljudmi in tihotapcem ter varovanju zunanjih meja Evrope potrebni močna skupna azilna politika in nova evropska politika na področju zakonitih migracij« (str. 6). Konkretni ukrepi torej ne sledijo zapisom v uvodu, ki napovedujejo drugačno migracijsko politiko, saj se ne razlikujejo od ključnih ukrepov prejšnjih dokumentov. Bolj je poudarjena le močna evropska dimenzija oziroma potreba po odločnem in učinkovitem ukrepanju na ravni celotne evropske skupnosti.

Človeška tragedija v Sredozemlju

Takoj v uvodu je izpostavljena nujnost pomoči ljudem v stiski:

»Takoj je treba izpolniti dolžnost zaščite ljudi v stiski. Stiska, v kateri so se znašli tisoči migrantov, ki zato, da bi prečkali Sredozemsko morje, tvegajo lastna življenja, nas je vse pretresla.« (str. 2)

Prvi del dokumenta je zato namenjen takojšnjim ukrepom »v odziv na človeško tragedijo v celotnem Sredozemlju« (str. 3). Prvi steber takojšnjih ukrepov, ki jih je predvidela Evropska agenda o migracijah, se imenuje »Reševanje življenj na morju«:

»Evropa ne more zgolj opazovati, kako ugašajo življenja. Operacije iskanja in reševanja bodo okrepljene, da se ponovno vzpostavi raven ukrepanja, ki je bila določena v okviru nekdanje italijanske operacije 'Mare Nostrum'.« (str. 3)

Evropska agenda o migracijah torej na začetku prepozna tragičnost izgube življenj ljudi, ki poskušajo prečkati Sredozemlje v iskanju zaščite v Evropi. Za razliko od ostalih analiziranih dokumentov, ki so sicer že omenjali tragedije na morju, a vedno na depersonaliziran način, je Agenda prvi dokument, ki omenja »ljudi v stiski«, piše o »človeški tragediji« in »reševanju življenj« ter tako dogodkom da človeški obraz.

A razen prepoznanja velikega števila žrtev med migranti na morju, konkretni ukrepi niso primarno usmerjeni k večji humanosti do ljudi v stiski, temveč k varovanju mej. Celoten ukrep je namreč namenjen povečanju finančnih sredstev agenciji Frontex za izpeljavo operacij na morju, ki naj bi služile »operativni mejni podpori najbolj obremenjenim državam članicam in pomoči pri reševanju življenj migrantov na morju«

(str. 3). Operacije naj bi reševale migrante na morju pred smrtjo, hkrati pa imajo tudi nalogo zaščite mej EU, saj naj bi nudile »operativno mejno podporo najbolj obremenjenim državam članicam« (str. 3). Uporaba besed »obremenitve«, »migracijski pritiski«, »operacije« daje slutiti izredno stanje predvsem za meje EU, ki jih je primarno potrebno zavarovati, ob tem pa rešiti tudi življenja tistih, ki so ogroženi na morju.

Osebe, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito

Kjerkoli dokument omenja potrebo po zagotovitvi zaščite beguncem in omogočanje dostopa do sistema azila, se osebe dosledno naslavlja kot osebe, ki »nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito«. S tem se vzpostavlja dvom o iskrenih namenih in potrebah vseh migrantov. Vzpostavlja se implicitna predpostavka, da obstajajo tudi osebe, ki take zaščite ne potrebujejo nedvomno, da je torej potrebno natančno preveriti, kdo zaščito potrebuje nedvomno in kdo ne. Sklepa se, da večina take zaščite ne potrebuje, da poskušajo zgolj izkoristiti odprtost in humanost EU, zato je potrebno vzpostaviti sisteme strogega nadzora, ki bodo prepoznali tiste, ki pomoč res potrebujejo. Nikjer v dokumentu ni navedenih meril za ugotavljanje, kdo spada v skupino tistih, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito.

Migracijski pritisk

V dokumentu je povečanje števila migrantov imenovano »migracijski pritisk«. Že v uvodu je izpostavljen strah pred tem pritiskom, kot dvom o tem, ali je EU sposobna za »obravnavanje pritiska tisočih migrantov« (str. 2). Z migracijskim pritiskom naj bi bile soočene meje (str. 3) in azilni sistemi (str. 4), pritisk pa naj bi se še nadaljeval, zato Agenda predvideva okrepitev financiranja agencije Frontex in njenih operacij za obvladovanje takih pritiskov (str. 3). Ta pritisk na azilne sisteme naj bi že postajal nevzdržen, zato se obeta sprožitvev sistema odzivanja na izredne razmere (str. 4):

»Azilni sistemi držav članic se danes soočajo s *pritiskom brez primere*, s prihodom poletja pa bodo *ljudje še mesece v večjem številu prihajali* v najbolj obremenjene države članice. EU bi morala ukrepati še preden ta *pritisk postane nevzdržen*: prihodov je toliko, da so zmogljivosti za lokalno sprejemanje in obdelavo podatkov že tako *izredno obremenjene*.« (str. 4, poudarki dodani)

Uporabljene so še besedne zveze »veliko število priseljencev«, »množično priseljevanje«, »kriza«, »žariščne točke«. Uporaba takšnih besednih zvez implicira krizno stanje, nevarnost, ogroženost EU, hkrati pa prispeva k depersonalizaciji migracij. Čeprav dokument v uvodu

izpostavlja, da je za vsako migracijo svoja življenjska zgodba, uporabljanje take terminologije vse zgodbe obravnava enako, kot homogeno, veliko in agresivno nevarnost za Evropsko unijo in države članice.

Institucije in uradi, ki naj bi se ukvarjali s temi »pritiski«, so Frontex, skupna varnostna in obrambna politika, Europol, Evropski azilni podporni urad, Evropska služba za zunanje delovanje. Tak nabor institucij še utrjuje sliko ogroženosti, potrebe po varovanju meja in ukrepanju onkraj meja EU ter nevarnosti povečanega kriminala.

Agenda se ne ustavi ob aktualnih dogodkih, temveč ugotavlja, da se bo tak »migracijski pritisk« v prihodnosti le še stopnjeval, kar še pogloblja sliko ogroženosti:

»Zgoraj navedeni ukrepi za obvladovanje današnjih razmer v Sredozemlju so bili oblikovani kot nujni ukrepi v odziv na določeno krizo. Slepili bi se, če bi menili, da gre za kratkoročno potrebo, ki se ne bo ponovila. [...] Krize bodo različne, EU pa mora upoštevati spoznanja in biti pripravljena ukrepati še pred krizami, ne le v odziv nanje.« (str. 11)

Ogroženost EU naj bi se torej v prihodnosti še stopnjevala, »krize« in »pritiski« naj bi se še nadaljevali, zato naj bi bila EU na to vnaprej pripravljena. Rešitev, ki jo Agenda ponuja, je nadaljnja krepitev varnostnih agencij, povezovanje informacijskih sistemov in uporaba novih tehnologij za boljši nadzor nad premiki posameznikov čez meje EU. Migracije so torej predstavljene kot velika grožnja za red in notranjo varnost EU, kar upravičuje ukrepe povečanih mejnih nadzorov in vpeljevanja novih tehnologij za varovanje mej. Agenda v tem pogledu sledi ukrepom, ki so jih navajali že programski dokumenti Evropskega sveta ter migracije predstavlja kot primarno varnostni problem.

Pristop »kritične točke« (*hotspot*)

Kot enega glavnih ukrepov za odzivanje na povečane migracije Evropska agenda o migracijah vpeljuje pristop »kritične točke« (*hotspot*), ki povezuje vprašanja varnosti, migracij in azila:

»Komisija bo vzpostavila nov pristop »kritične točke«, pri čemer bodo Evropski azilni podporni urad, Frontex in Europol sodelovali na terenu z najbolj obremenjenimi državami članicami, da bi čim hitreje identificirali in registrirali prihajajoče migrante ter jim odvzeli prstne odtise. Pri delu se bodo agencije medsebojno dopolnjevale. Osebe, ki bodo zaprosile za azil, bodo takoj usmerjene v azilni postopek, v okviru katerega bodo podporne skupine Evropskega azilnega podpornega urada pomagale pri čim hitrejši

obdelavi prošenj za azil. V zvezi z osebami, ki ne potrebujejo zaščite, bo agencija Frontex državam članicam pomagala z usklajevanjem vračanja migrantov z neurejenim statusom. Europol in Eurojust bosta državam članicam gostiteljicam pomagala pri preiskavah za uničenje mrež, ki se ukvarjajo s tihotapljenjem ljudi in trgovino z njimi.« (str. 6)

Tak pristop ohranja predpostavko ogroženosti. Namen kritične točke je natančna identifikacija in registracija migrantov, z odvzemom prstnih odtisov, kar daje migraciji kriminalno podobo. Na podlagi take identifikacije bo potem možno ločiti tiste, ki »pomoč nedvomno potrebujejo«, ki jih bo nadalje obravnaval azilni sistem, od tistih, ki pomoči ne potrebujejo nedvomno. Za te bo nato poskrbela agencija Frontex in jih vrnila v tretje države. K sliki, da gre pri migracijah za kriminalne aktivnosti, prispevata še urada Europol in Eurojust, ki bosta preprečevala tihotapljenje in trgovino z ljudmi.

Pristop »kritične točke« je torej primarno namenjen državam članicam za hitrejšo in bolj učinkovito obravnavo vseh migrantov, ki prihajajo v Evropo. Vnaprej je predvideno, da vsi, ki prihajajo, niso upravičeni do zaščite in pomoči, sodelovanje med različnimi uradi in agencijami pa naj bi pospešilo ukrepe za različne skupine migrantov. Že ime »kritična točka« implicira izredno stanje, krizo, potencialno nevarnost, ki jo lahko obvlada dobra organizacija in učinkovito sodelovanje vseh akterjev. Migranti sami pri tem niso naslovljeni, so zgolj objekti obravnave v teh postopkih, ki so neosebni in tehnični.

Vloga varnostnih tehnologij

Agenda torej vzpostavlja razumevanje migracij kot vprašanja tehničnega upravljanja. Izpostavlja uporabo in povezovanje tehnologij za nadzor mej in obmejnih premikov. Veliko vlogo pri tem pripisuje varnostnim agencijam, kot sta Frontex in Europol:

»Več bo treba storiti za združevanje ter boljšo uporabo informacij za identifikacijo in usmerjeno ukrepanje proti tihotapcem. Europol bo takoj okrepil nedavno ustanovljeno skupno operacijo za pomorske informacije (JOT MARE) in njeno kontaktno točko za tihotapljenje migrantov. [...] Agencija Frontex in Europol bosta na podlagi vzorcev tudi pripravila profile plovil, ki jih najverjetneje uporabljajo tihotapci, da bi se prepoznala potencialna plovila in nadzirali njihovi premiki. Poleg tega bo Europol opredelil nezakonite spletne vsebine, ki jih tihotapci uporabljajo za privabljanje migrantov in beguncev, ter zahteval njihov umik.« (str. 3)

Fokus je na profiliranju, predvidevanju, vnaprejšnji identifikaciji potencialnih groženj in povezovanju tehničnih orodij za preprečevanje tihotapljenja migrantov. Migranti sami ostajajo pasivni. O njih in njihovih motivih za tako tvegane poti se ne govori, ne naslavlja se njihovih potreb, ki so dejansko in izhodišču tihotapskih aktivnosti, saj le-te ostajajo edina možnost poskusa vstopa v EU, ob zapiranjih in vedno strožjemu varovanju mej.

Povezovanje in krepitev varnostnih tehnologij naj bi bilo ključno tudi za dolgoročno varovanje zunanjih meja in reševanje življenj. Delovanje agencije Frontex naj bi dopolnile še obalne straže posameznih držav članic, sistem Eurosur (Evropski sistem varovanja meja), ki pomaga pri prepoznavanju »trendov tveganj« (str. 11), ter učinkovitejša povezava informacijskih sistemov Eurodac (upravljanje na področju azila), VIS (vizumski informacijski sistem) in SIS (schengenski informacijski sistem), kar lahko skupaj »izboljša sposobnost Evrope za zmanjšanje nezakonitih migracij in vračanje migrantov z neurejenim statusom« (str. 11). Cilj vseh varnostnih tehnologij je torej bolj učinkovito zapiranje zunanjih mej in boj proti nezakoniti migraciji, ki je predstavljena kot izhodiščna grožnja in razlog za obstoj vseh teh varnostnih sistemov. Čeprav Agenda v uvodu izpostavlja potrebo po drugačnem in širšem razumevanju migracij, v nadaljevanju dokumenta izrazito izpostavlja negativne vidike migracij, predvsem nezakonito migracijo in povezave s kriminalnimi aktivnostmi, kot odgovor na povezane varnostne grožnje pa ponuja tehnologizacijo in avtomatizacijo nadzora ter krepitev agencij za nadzor in varovanje.

Tihotapljenje in trgovina z ljudmi

V okviru povezovanja migracij s kriminalnimi aktivnostmi, ki je v Agendi izrazito, je tihotapljenje in trgovina z ljudmi ponovno postala eden najpomembnejših aspektov migracij. »Boj proti kriminalnim mrežam tihotapcev« (str. 3) je drugi najpomembnejši ukrep, takoj za reševanjem življenj na morju. To vzpostavlja močno vez med pojavoma migracije in kriminala, ki je bila izrazito izpostavljena v programskih dokumentih Evropskega sveta, v okviru Globalnega pristopa k migracijam in mobilnosti pa je bila manj očitna.

Migranti so predstavljeni kot žrtve tihotapcev, EU pa naj bi jim pomagala z bojem proti kriminalnim združbam:

»Treba se je boriti proti kriminalnim mrežam, ki izkoriščajo ranljive migrante. Visoka predstavnica in podpredsednica Evropske komisije je že predstavila možnosti za morebitne operacije skupne varnostne in obrambne politike, v okviru katerih se sistematično identificirajo, zajamejo in uničijo

plovila, ki jih uporabljajo tihotapci. Takšne dejavnosti v skladu z mednarodnim pravom bodo močan signal, da je EU pripravljena ukrepati.« (str. 3)

Uničenje plovil tihotapcev naj bi tako prispevalo k zmanjšanju izkoriščanja ranljivih migrantov, EU pa naj bi tako pokazala, da misli resno glede boja proti organiziranemu kriminalu. S tem se podobno kot v programskih dokumentih Evropskega sveta vzpostavlja razumevanje, da je delovanje kriminalnih združb vzrok in ne posledica potreb ljudi po migraciji ob pomanjkanju zakonitih in urejenih poti za vstop v EU. Migranti so postavljeni v pasivno vlogo ranljive skupine, ki jih izkoriščajo kriminalne združbe. Hkrati pa se priseljevanje povezuje s kriminalom in varnostnimi vprašanji. Podobno kot v ostalih analiziranih dokumentih tudi Agenda enači tihotapljenje s trgovino z ljudmi, s čimer enači poskuse nezakonitega prestopa evropskih mej z eno najhujših oblik kriminala.

Preprečevanje nevarnih potovanj

Boj proti tihotapljenju in trgovini z ljudmi naj bi imel poleg vloge povečevanja notranje varnosti v EU tudi vlogo zaščite migrantov, saj naj bi se na ta način »preprečevala nevarna potovanja« (str. 5). Boj proti kriminalu in preprečevanje nezakonitih potovanj pa naj bi se začel že v državah izvora in tranzita, kar Agenda izpostavlja kot enega od potrebnih takojšnjih ukrepov:

»Komisija in Evropska služba za zunanje delovanje (ESZD) bosta sodelovali s partnerskimi državami, da se uvedejo konkretni ukrepi za preprečevanje nevarnih potovanj.« (str. 5)

Boj proti tihotapcem je tako zgolj eden od ukrepov za preprečevanje nevarnih potovanj. Drugi ukrepi gredo v smer informiranja o možnostih zakonitega vstopa v EU. V ta namen Agenda uvaja ali pogloblja regionalne programe za razvoj in zaščito v Severni Afriki, na Afriškem rogu in na Bližnjem vzhodu. Kot najpomembnejši ukrep preprečevanja nevarnih potovanj je izpostavljen pilotni projekt večnamenskega središča v Nigru, ki naj bi predstavljal vzorec za podobna središča v drugih partnerskih državah:

»Ta središča v državah izvora in tranzita bodo migrantom ponujala resnično predstavo o verjetnosti srečnega konca njihovega potovanja, migrantom z neurejenim statusom pa nudila pomoč pri prostovoljnem vračanju.« (str. 5)

Namen takih središč je torej predvsem odvratanje od poskusov migracije v EU, prek informiranja o »verjetnosti srečnega konca njihovega potovanja«, ki je glede na zapisano zelo majhna. Tistim, ki so na tak način uspeli vstopiti v EU, a je bil njihov status neustrezen, da bi tam ostali, pa naj bi taka središča pomagala pri prostovoljnem vračanju. Informiranje potencialnih migrantov v državah izvora naj bi torej bistveno prispevalo k preprečevanju poskusov migracije izven zakonitih okvirov, ki jih ponuja EU. V tem kontekstu lahko besedno zvezo »preprečevanje nevarnih potovanj« razumemo tudi kot sopomenko za preprečevanje nezakonitih migracij.

Preprečevanje nezakonitih migracij je eden ključnih ciljev celotne Agende, opredeljen pa je tudi kot prvi izmed dolgoročnejših ukrepov:

»Za nedovoljene migracije je veliko različnih razlogov, se pa te pogosto končajo z globokim razočaranjem. Pot je pogosto veliko bolj nevarna od pričakovanega in je večkrat odvisna od kriminalnih mrež, ki jim je dobiček pomembnejši od človeških življenj. Osebam, ki pri preskusu v azilnem postopku niso uspešne, grozi vrnitev. Življenje tistih, ki v Evropi živijo na skrivaj, je negotovo in zlahka postanejo žrtve izkoriščanja. V interesu vseh so odprava temeljnih vzrokov, zaradi katerih se ljudje skušajo preseliti, boj proti kriminalnim mrežam tihotapcev in trgovcev ter zagotovitev jasnosti in predvidljivosti politik vračanja.« (str. 7)

V tem odstavku gre Agenda onkraj razumevanja nezakonitih migracij kot grožnje za notranjo varnost EU in predstavi negativne plati take migracije za migrante same. V izogib takim nevarnostim Agenda predvideva ukrepe za odpravo temeljnih vzrokov za migracije, boj proti kriminalnim združbam in učinkovito politiko vračanja. Noben od teh ukrepov ne prispeva k bolj odprti Evropi za sprejemanje potencialnih migrantov, ki iščejo boljše možnosti za svoje življenje. Usmerjeni so navzven, v države izvora in v prepričevanje o nesmiselnosti poskusov priselitve izven okvirov, ki jih določa EU.

Agenda ugotavlja, da možnosti za zakonito priseljevanje na drugi strani sicer obstajajo, da pa je nejasnost okvira za zakonit vstop v EU eden glavnih dejavnikov vzpodbude za nezakonito priseljevanje:

»Z jasnimi in dobro izvajanimi okvirami za zakonite poti za vstop v EU (s pomočjo učinkovitega azilnega in vizumskega sistema) se bodo zmanjšali dejavniki spodbude za nezakonito prebivanje in vstop, kar bo prispevalo k izboljšanju varnosti evropskih meja in migracijskih tokov.« (str. 7)

Z odločnejše in jasnejše postavljenimi pravili za zakonit vstop naj bi torej prispevali k bolj premišljenim odločitvam, kar naj bi prispevalo k večji varnosti migrantov in Evrope.

Vračanje

Poleg jasnih pravil za vstop in možnosti zakonite migracije Agenda izpostavlja mehanizem vračanja kot ključni mehanizem, ki lahko zameji nezakonito migracijo, če bi se izvajal dosledno:

»Ena od spodbud za nedovoljeno migracijo je znano dejstvo, da sistem EU na področju vračanja – namenjen vračanju migrantov z neurejenim statusom ali tistih, katerih prošnje za azil so zavrnjene – ne deluje popolno.« (str. 9)

Nedosledno izvrševanje odločb o vrnitvi naj bi torej pripomoglo k predstavi o EU kot območju, kamor se je možno priseliti brez ustreznih dokumentov in dovoljenj, saj odkritju nezakonitega statusa ne sledijo ustrezne sankcije. Agenda torej izpostavlja nujnost odločnejšega in usklajenega ukrepanja na ravni EU, ki bi vzpostavilo jasno in pregledno migracijsko politiko. Podobno kot sklepi Evropskega sveta iz leta 2014 Agenda ugotavlja, da so potrebni mehanizmi že na voljo, potrebna je še njihova dosledna uporaba na ravni celotne Evropske unije.

Skupni evropski azilni sistem

Agenda podobno kot ostali analizirani dokumenti poziva države članice k uveljavitvi skupnih postopkov in pravil za obravnavo prošenj za azil. Čeprav je skupni azilni sistem cilj EU že od prvih dokumentov sodelovanja na področju notranjih zadev in pravosodja, sistem še ni zaživel, kar kaže na pomanjkanje vzvodov, s katerimi bi lahko Komisija od držav članic zahtevala hitrejšo prilagoditev njihovih zakonodaj in praks na tem področju.

Poglavje o skupni azilni politiki Agenda poimenuje z naslovom »Evropa mora varovati«. Prvi poudarek je na izboljšanju standardov za azilne postopke in krepitevi varstva temeljnih pravic prosilcev za azil, takoj zatem pa sledi omemba kršitev. Kršitve in zlorabe azilnega sistema so torej izpostavljene kot nevarnost, ki preti dobronamernemu skupnemu azilnemu sistemu in področje, kateremu je potrebno nameniti največ pozornosti:

»Krepitev skupnega evropskega azilnega sistema pomeni tudi učinkovitejši pristop k zlorabam. Preveč vlog je neutemeljenih – leta 2014 je bilo 55 % prošenj za azil zavrnenih, za državljane nekaterih držav pa so bile zavrnjene skoraj vse vloge, kar

zmanjšuje zmogljivosti držav članic za zagotavljanje hitre zaščite tistim, ki jo potrebujejo. V zakonodaji so posebne določbe za boj proti zlorabam, na primer z omogočanjem hitre obravnave neutemeljenih prošenj za azil.« (str. 13)

Navedene so konkretne številke, ki so predstavljene kot potrditev nevarnosti zlorab, ne pa npr. kot dokaz prevelike restriktivnosti azilnih postopkov. Zlorabe so izpostavljene kot glavni krivec za nezmožnost zagotavljanja ustrezne in hitre zaščite tistim, ki jo potrebujejo. Taka negativna logika se nadaljuje v posebnih ukrepih, ki so na voljo za hitro obravnavo neutemeljenih prošenj za azil, namesto npr. ukrepov za hitro obravnavo utemeljenih prošenj za azil. Na ta način so vse prošnje za azil vnaprej označene kot neutemeljene, šele postopek dokazovanja pa lahko pokaže nasprotno.

Za lažjo identifikacijo neutemeljenih prošenj za azil Agenda predvideva »okrepitev določb o varni izvorni državi iz direktive o azilnih postopkih, da bi se podprlo hitro obravnavanje prosilcev za azil iz držav, ki so opredeljene kot varne« (str. 13). Evropska komisija v posebnem dokumentu o varnih izvornih državah³ sicer zapiše, da se sistem ne bo posluževal samodejnih zavrnitev, ampak da se bodo prošnje še naprej ocenjevale za vsak primer posebej, bodo pa obravnavane hitreje, »kar bo omogočilo hitrejše vračanje v primerih, v katerih se po individualni presoji prošnje pravica do azila ne ugotovi« (ibid.). Glede na to, da se tak ukrep predstavlja kot ukrep hitrejšega reševanja prošenj, je jasno, da bodo prošnje iz »varnih izvornih držav« hitreje obravnavane kot neutemeljene. Hitrejši postopki reševanja prošenj za azil so seveda koristni tudi za prosilce za azil, a pri tem se ne bi smel izgubljati osnovni namen azilnega sistema, torej zaščita ljudi v stiski. Avtomatizacija in vnaprejšnja kategorizacija pa prispevata k depersonalizaciji postopkov, s čimer se izgublja načelo varovanja oseb, ki potrebujejo pomoč.

Priseljevanje kot vrednota, ki pa jo ogrožajo nezakonite migracije

Agenda v drugem delu izpostavi tudi koristnosti migracij, potrebo po zagotavljanju učinkovite integracije vsem, ki v EU bivajo zakonito, ter odprtost in vključevanje kot vrednoti EU, ki ju mora EU ponosno uresničevati in predstavljati zgled preostalemu svetu:

3 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_sl.pdf

»EU mora še naprej nuditi zaščito tistim, ki jo potrebujejo. Poleg tega mora spoznati, da znanj in spretnosti, ki so potrebni za dinamično gospodarstvo, ni vedno mogoče takoj najti znotraj trga dela EU oziroma da je za njihov razvoj potreben čas. Priseljenci, ki zakonito bivajo v državah članicah, se ne bi smeli soočati z nenaklonjenostjo in oviranjem, temveč bi morali imeti vso podporo pri vključevanju v nove skupnosti. To bi moralo veljati kot bistven element vrednot, na katere bi morali biti Evropejci ponosni in jih izkazovati partnerjem po vsem svetu.« (str. 7)

Odprtost in vključevalnost torej nista brezpogojni, temveč vezani na »potrebe dinamičnega gospodarstva« in mednarodne zaveze glede zaščite ljudi v stiski. Vključevanje naj bi veljalo zgolj za tiste priseljence, ki v EU bivajo zakonito, predvsem na podlagi njihove koristnosti za evropska gospodarstva. Glavna nevarnost udejanjanju vrednot vključevalnosti in odprtosti pa naj bi bila nezakonita migracija, ki »spodkopava zaupanje v sistem in nudi trdne argumente tistim, ki želijo kritizirati ali stigmatizirati migracije, hkrati pa otežuje vključevanje tistih migrantov, ki v EU prebivajo upravičeno« (str. 7). Nezakonita migracija naj bi torej onemogočala, da bi EU sledila lastnim vrednotam in zagovarjala vključevalno politiko do priseljencev, saj sistem izkoriščajo nezakoniti priseljenci in tisti, ki imajo neurejen status, zaradi česar je težko zagotavljati vključenost tistim, ki v EU bivajo zakonito. Preprečevanje in zmanjševanje nezakonite imigracije naj bi bilo tako ključno za zagotavljanje uspešnosti in koristnosti zakonitih migracij.

Koristnost migracij za EU

Zadnje poglavje v okviru Agende je posvečeno področju zakonitih migracij. Izpostavljena je potreba EU po ustrezni delovni sili, ki jo v EU primanjkuje, prvič pa je eksplicitno omenjena tudi koristnost migracij za ohranjanje vzdržnosti sistema socialnega varstva v EU, ki se sooča s težavami zaradi demografskega upada:

»Priseljevanje bo vse pomembnejši način za povečanje vzdržnosti našega sistema socialnega varstva in zagotavljanje trajnostne rasti gospodarstva EU.« (str. 14)

Gospodarstvo EU naj bi se soočalo s pomanjkanjem delovne sile predvsem v sektorjih, ki zahtevajo višjo in visoko izobrazbo, npr. znanost, tehnologija, inženirstvo in zdravstveno varstvo, in to naj bi bili sektorji, kamor naj bi se usmerjeno privabljal delovno silo iz tretjih držav (str. 14). Agenda sicer izpostavlja pomislek, kako zagovarjati

privabljanje tujih talentov v obdobjih visoke brezposelnosti in ekonomske krize v EU, a vseeno zaključí, da je cilj EU privabiti najboljše talente:

»Zato je pomembno, pa čeprav bo v obdobjih visoke brezposelnosti in družbenih sprememb zakonite migracije vedno težko zagovarjati, imeti vzpostavljen jasen in strog skupni sistem, ki odraža interes EU, vključno s tem, da se Evropa ohrani kot privlačen cilj za migrante.« (str. 14)

Ključen interes EU je torej usmerjeno zagotavljanje ustrezne delovne sile za sektorje, ki se soočajo s pomanjkanjem kadrov, ter kompenzacija demografskega upadanja. Agenda ugotavlja, da EU migrante potrebuje, zato mora ostati skupnost, kamor si bodo ljudje želeli priseliti, prek »jasnega in strogega skupnega sistema« pa naj bi upravljala s tem, komu dovoli vstop in komu ne. Kot zaželena delovna sila so izpostavljeni študenti in raziskovalci ter drugi visokokvalificirani državljani tretjih držav, tuji strokovnjaki in podjetniki. Pri določanju glavnih prioritet naj bi sodelovala podjetja sama, kar vodi v privatizacijo kriterijev za vstop. Komisija predlaga celo »sistem za prijavo interesa«, po katerem naj bi »migracija sledila ponudbi zaposlitve« (str. 18). Na ta način bi delodajalci postali tisti, ki postavljajo kriterije za vstop, kar so vzpostavili že programski dokumenti Evropskega sveta.

Ekonomski migranti

Agenda je prvi analizirani dokument, ki uporablja termin ekonomski migranti in ekonomska migracija, s katerim opisuje priseljevanje z namenom dela. Hkrati pa je tudi prvi dokument, ki poleg iskanja visoko izobraženih kadrov jasno izpostavi tudi povpraševanja po nezakonitih priseljencih na trgu delovne sile:

»Drugi potencialni vir izkoriščanja izvira od delodajalcev znotraj EU. Komisija bo ob spodbujanju boljšega vključevanja zakonitih migrantov na trg dela okreplila ukrepanje proti nezakonitemu zaposlovanju državljanov tretjih držav, med drugim z boljšima izvajanjem in uporabo direktive o sankcijah zoper delodajalce, ki prepoveduje zaposlovanje državljanov tretjih držav, ki nimajo pravice do prebivanja v EU.« (str. 9)

Agenda tako kot edini analizirani dokument izpostavi povezavo med povpraševanjem na trgu dela in nezakonitim priseljevanjem. Trg delovne sile in delodajalce izpostavi kot potencialni vir izkoriščanja migrantov ter v ta namen podpre bolj dosledno izvajanje direktive o

sankcijah zoper delodajalce. To naj bi bil na drugi strani še eden izmed ukrepov za zmanjševanje nezakonitega priseljevanja.

Krožna rast in razvojne koristi za države izvora

Čeprav poglavje o zakonitih migracijah govori predvsem o zagotavljanju koristi za evropska gospodarstva in trge dela, Agenda omeni tudi koristi, ki naj bi jih od migracij imele države izvora:

»EU mora še naprej delovati tudi zunaj svojih meja in okrepiti sodelovanje s partnerji po svetu, odpravljati temeljne vzroke ter spodbujati možnosti za zakonite migracije, ki pospešujejo krožno rast in razvoj v državah izvora in namembnih državah.« (str. 7)

Zakonite migracije naj bi tako prispevale k rasti tako v EU kot v državah izvora, predvsem prek omogočanja krožnih migracij. Medtem ko dokument GAMM izrazito izpostavlja potrebo po preprečevanju bega možganov, Agenda tega ne omeni. Od ukrepov programa GAMM glede razvojnih priložnosti tretjih držav omeni zgolj »olajševanje cenejših, hitrejših in varnejših nakazil migrantov« (str. 17), sicer pa izpostavlja podporo regionalnim programom »mobilnosti na relaciji jug-jug« (str. 17), ki naj bi prispevali k lokalnemu razvoju. Agenda je torej bolj osredotočena na zagotavljanje finančne pomoči državam izvora, ne omenja pa nevarnosti izgubljanja najboljših kadrov, ki naj bi zapolnjevali potrebe na evropskem trgu dela.

3.11 Evropska agenda o varnosti

Evropska komisija je poleg Agende o migracijah pripravila še posebno Agendo o varnosti, ki pa naj bi ju razumeli kot dva dopolnjujoča se dokumenta:

»To agendo moramo brati v povezavi z Evropsko agendo o migracijah, ki bo naslovlila dileme, neposredno relevantne za varnost, na primer tihotapljenje migrantov, trgovino z ljudmi, družbeno kohezivnost in upravljanje mej.« (str. 4)

Čeprav so torej varnostni vidiki migracij že v Agendi o migracijah zelo izpostavljeni, je Komisija hkrati pripravila še posebno Agendo o varnosti, ki naslavlja varnost v širših okvirih. V prvem stavku Agenda o varnosti ponovi dikcijo iz Amsterdamske pogodbe, da mora Evropska unija svojim državljanom zagotoviti »območje svobode, varnosti in pravice, brez notranjih mej« (str. 2), kar kaže na to, da je varnost najbolj ključna za zagotavljanje takega območja. Naslednji odstavek pa nato pojasni, da so današnje grožnje varnosti zelo kompleksne in da izvirajo

iz nestabilnosti v evropski soseščini. S tem je vzpostavljena implicitna povezava z migracijami, ki se nadaljuje v večini dokumenta. Edino poglavje, ki ne povezuje migracij z varnostnimi grožnjami, je poglavje o spletni kriminaliteti, ki je eno od treh ključnih vsebinskih prednostnih področij. Ostali dve sta spopadanje s terorizmom in preprečevanje radikalizacije ter boj proti organiziranemu kriminalu.

Evropska agenda o varnosti je nastala kot posledica strukturnih sprememb v EU, ki jih je vpeljala Lizbonska pogodba, ko je policijsko in pravosodno sodelovanje v kriminalnih zadevah postalo del pravnega reda skupnosti. Skupni evropski pristop k varnosti naj bi temeljil na petih ključnih principih: spoštovanju temeljnih pravic, transparentnosti, dosledni uporabi obstoječih pravnih instrumentov EU, medsektorskem pristopu in vključevanju tako interne kot eksterne dimenzije varnosti. Ta zadnji princip torej izpostavlja, da se vprašanja varnosti ne končajo na zunanjih mejah EU, temveč so potrebni ukrepi v tretjih državah, ki naj bi »naslovili temeljne vzroke varnostnih vprašanj« (str. 4). To implicira, da so temeljni vzroki varnostnih težav v EU dejansko v tretjih državah, v Evropsko unijo pa so nato uvoženi, kar je logika, ki se nadaljuje iz programskih dokumentov Evropskega sveta za področja notranjih zadev in pravosodja. Posledično je velik poudarek na upravljanju zunanjih mej, kjer pomembno vlogo igra SIS – Schengenski informacijski sistem, v kombinaciji z Europolom in Frontexom ter drugimi informacijskimi sistemi. Ti sistemi naj bi bili čim bolj povezani, da bi omogočili vnaprejšnjo »identifikacijo rizičnih profilov potnikov«, ki bi jih lahko prepoznali kot rizične tudi v primeru, da »še niso poznani nacionalnim organom pregona« (str. 7). Podobna določila so bila zapisana že v programskih dokumentih Evropskega sveta, ki so spodbujala avtomatizacijo nadzora nad mejami in vnaprejšnjo identifikacijo rizičnih profilov na podlagi državljanstva in drugih značilnosti potnikov. Vojaška in policijska terminologija, ki se v Agendi o migracijah ni več pojavljala, tako dobi prostor v okviru Agende o varnosti, kjer pa pomembno vlogo igrajo tudi vprašanja migracij in upravljanja zunanjih mej. Pomembno je tudi, da Agenda o varnosti predvideva tesnejše povezovanje informacijskih sistemov Europol in Frontexa, ki bi omogočala enostavnejšo izmenjavo osebnih podatkov. Glede na to, da je Frontex agencija za upravljanje in nadzor nad zunanjimi mejami EU, vsak prestop te meje pomeni potencialno kriminalno dejanje, s katerim se lahko ukvarja Evropska policijska mreža Europol.

Izmed treh ključnih vsebinskih prioritet sta dve povezani z migracijami – boj proti terorizmu in preganjanje organiziranega kriminala. V okviru organiziranega kriminala je prva izpostavljena prioriteta preganjanje kriminalnih mrež, ki sodelujejo pri tihotapljenju migrantov. Sledijo še preprečevanje financiranja organiziranega kriminala, boj proti

pranju denarja, boj proti preprodaji orožja, boj proti trgovini z drogami, boj proti trgovini z ljudmi, boj proti korupciji in boj proti okoljskemu kriminalu. Tihotapljenje migrantov je torej postavljeno ob bok najhujšim oblikam organiziranega kriminala, celo na prvo mesto. To je nato upravičeno z željo po obvarovanju življenj migrantov, ki tragično končajo svojo pot čez Mediteran:

»Eden ključnih problemov, s katerim se EU trenutno sooča, je dejstvo, da kriminalne združbe izkoriščajo potrebe po zaščiti posameznikov ali njihovo željo, da pridejo v EU. Čim bolj zgodaj bi lahko preprečili takšno kriminalno tihotapljenje, tem manjše bi bilo tveganje za človeške tragedije, ki smo jim priča v Mediteranu. [...] Ključ leži v sodelovanju v boju proti tihotapljenju migrantov v EU in s tretjimi državami.« (str. 18)

Agenda o varnosti v tem poglavju ponovi ugotovitve in ukrepe Agende o migracijah, da ob poskusu migracije v EU onkraj zakonitih poti priseljenci izgubljajo življenja, kar je potrebno preprečiti. Agenda o varnosti kot rešitev izpostavi boj proti kriminalu, migracija pa je tako razumljena kot ena od kriminalnih dejavnosti. Čeprav je tako razumevanje izpostavljeno že v Agendi o migracijah, posebna Agenda o varnosti, ki se nato ukvarja z enakimi vprašanji preprečevanja nezakonite imigracije, to povezavo še utrdi.

Z vidika odnosa do migracij je posebej zanimiva točka o boju proti terorizmu in radikalizaciji. Že v prejšnjih analiziranih dokumentih se je pojav radikalizacije povezoval s priseljivanjem in je bil razumljen kot nekaj, kar prihaja od zunaj. V tem dokumentu pa je radikalizacija, podobno kot v Sklepih Evropskega sveta iz 2014, jasno pripisana tako državljanom tretjih držav, ki živijo v EU in evropskim državljanom, ki naj bi potovali na konfliktna in vojna območja v evropski soseščini z namenom sodelovanja v terorističnih skupinah in treningih, ob povratku v EU pa predstavljajo veliko varnostno grožnjo (str. 12). V nadaljevanju nato dokument izpostavlja, da odgovor na radikalizacijo in ekstremizem ne sme biti stigmatizacija določenih družbenih skupin, temveč poudarjanje skupnih evropskih vrednot »tolerance, različnosti in medsebojnega spoštovanja ter promocija svobodnih in pluralnih skupnosti« (str. 15). Radikalizacija je torej pripisana skupini ljudi, ki imajo močnejše vezi s tretjimi državami, bodisi so to državljani tretjih držav, ki stalno prebivajo v EU, ali pa že evropski državljani, potomci priseljencev. Čeprav eksplicitno pozove proti stigmatizaciji, priseljivanje implicirno poveže z radikalizacijo. Priselitvam, tudi zakonitim, pa tako pripiše inherentno nevarnost.

4

Nova polja produkcije tujstva v migracijski politiki EU

Zgodovinsko-kronološki pregled analiziranih dokumentov kaže dvojno sliko. Na eni strani je razviden razvoj migracijskih politik, ki bi ga opredelila predvsem kot širjenje tematskega polja. Izhodiščni tematiki notranje varnosti, ki je bila značilna za prve dokumente skupne migracijske politike Evropske skupnosti, se namreč dodajajo nove. Ključni sta dve, in sicer koristnost in humanost oziroma humanitarnost. Na eni strani se poleg nevarnosti, ki naj bi jih prinašale migracije za notranjo varnost in red v EU vedno bolj izpostavljajo koristi migracij za gospodarski razvoj evropskih družb. Na drugi strani pa postajajo tako represivni ukrepi, ukrepi varovanja in nadzora, kot ukrepi selektivnega pripuščanja k delovni mobilnosti ali sistemom mednarodne zaščite predstavljeni kot ukrepi humane pomoči ljudem v stiski. Oba nova tematska okvirja dajeta občutek, da se represivni diskurz v dokumentih umika najprej utilitarističnemu in nato humanitarnemu, ki pa je povsem prežet s posthumanitarnim podjetniškim etosom upravljanja. Kot bom pokazala spodaj, diskurz humanitarnosti ne spreminja represivne narave migracijske politike, ki primarno zasleduje cilje varnostne in ekonomske prosperitete Evropske unije. Niti se ne spreminja hierarhija vrednot, kjer notranja varnost EU ostaja ključna vrednota, ki so ji podrejene vse ostale.

Na naslednjih straneh bom izpostavila nekatere diskurzivne spremembe, ki sem jih zaznala v dokumentih, ki kažejo na vznik novih tematik, spremembe v glavnih poudarkih in smer razvoja diskurza v migracijskih politikah EU. A kot bom pokazala, te diskurzivne spremembe ne spreminjajo osnovnih izhodišč in antagonizmov evropske migracijske politike in ne razrešujejo osnovnega konflikta, ki vlada področju migracij v EU od samega začetka. To je konflikt med normativnim okvirjem EU kot skupnostjo vrednot in protivrednotnimi praksami, ki Evropo vzpostavljajo kot trdnjavo. Pokazala bom, kako dokumenti sami, prek tematskega okvirjanja, uporabljene terminologije ter vzpostavljanja hierarhije vrednot in senzibilnosti, kljub premikom v diskurzih, ustvarjajo podlago za protivrednotne prakse, ki vodijo v krepitev »trdnjave Evrope«. Vznik humanitarnega diskurza je sicer delno zakril represivno retoriko, a z natančnim branjem in kronološko primerjalno analizo sprememb v diktiranih lahko najdemo točke v diskurzu, ki puščajo odprta vrata za represivne elemente migracijske politike in ki predstavljajo točke odmika od deklarativnih vrednot Evropske unije.

4.1 Diskurzivni premiki

Kljub začetnim pričakovanjem, da se bo retorika v dokumentih migracijske politike EU ostrila v skladu z zaznavami o represivnosti odnosa EU do migracij, ki jih je v medijskih prispevkih zaslediti od

dogodkov, ki so sledili Arabski pomladi dalje, je analiza dokumentov pokazala drugačno sliko. Analizirani dokumenti se namreč razvijajo bolj v smer vključevanja novih tematskih poudarkov in večje senzibilnosti za kompleksnost pojava migracij, kot pa v smer zaostrovanja retorike in oženja polja upravljanja z migracijami. Na drugi strani pa to ne pomeni, da se diskurzi in ključne dikcije mehčajo oziroma blažijo. Dejansko gre bolj za majhne diskurzivne premike, ki prek spreminjanja prizme pogleda, vključevanja novih senzitivnosti in širjenja uporabljene terminologije skupaj ustvarjajo vtis razvoja migracijske politike v smer večje liberalnosti in humanosti, a pri tem ne spreminjajo osnovne predpostavke o migracijah kot ogrožajočem pojavu, ki nato narekuje primat vrednot varnosti in zaščite, vrednote humanosti in solidarnosti pa poleg tega podrejajo še gospodarskim interesom.

Od nadzora k upravljanju

V začetnih analiziranih dokumentih je primat varnosti kot ključnega cilja politike Evropske skupnosti do migracij jasno razločen. Do sklepov iz Tampereja (1999) dokumenti kažejo razumevanje migracij kot pojava, ki ga je potrebno nadzirati in preprečevati. Pisali so o »nadzoru mej«, »nadzoru čezmejnih premikov«, »pomanjkanju nadzora v notranjosti skupnosti«, »preprečevanju nezakonite imigracije« (The Palma Document, 1989; The Treaty of Amsterdam, 1997; Tampere European Council, 1999) ipd. V sklepih iz Tampereja (1999) je besedi nadzor prvič dodana beseda upravljanje, ki postane nadpomenka za »nadzor nad mejami« in ostale ukrepe migracijske politike. V kasnejših analiziranih dokumentih Evropske komisije, torej pristopu GAMM (2011) in Evropskih agendah o migracijah (2015) in varnosti (2015) tudi nadzor nad mejami postane samo en del celostnega upravljanja meja. Beseda nadzor se namreč pojavi le še 3x v celotnem dokumentu, medtem ko se upravljanje uporablja v kontekstih upravljanja meja, upravljanja migracij in mobilnosti, upravljanja na področju beguncev in upravljanja vračanja, upravljanja zakonitih migracij ter upravljanja migracij delovne sile.

Medtem ko je beseda nadzor implicirala zgolj sistematično spremljanje migracij z represivno konotacijo policijskega ali vojaškega nadzora, predvsem na zunanjih mejah, uporaba besede upravljanje oziroma upravljati nakazuje na bolj aktiven pristop k uravnavanju priseljevanja, kjer naj bi bili varnostni cilji EU zgolj en del celotnega pristopa. Hkrati pa termin upravljanje migracije izpostavlja kot zgolj enega od administrativnih področij politike EU in ga izpod okrilja diskurza varnosti prestavlja pod okrilje tehnokratskega diskurza. Z zmanjševanjem uporabe besede nadzor se torej diskurzivno zmanjšuje represivnost migracijske politike, a med ukrepi upravljanja migracije še vedno prevladujejo ukrepi preprečevanja dostopa, npr. preprečevanje

nezakonite migracije, preprečevanje čezmejnega kriminala, preprečevanje zlorab azilnega sistema in sistemov zakonitega priseljevanja, dosledna politika vračanja ipd. Omiljena represivnost v diskurzu torej ne pomeni premika v bolj odprto EU, se pa s tem premikom odpre prostor za druge cilje migracijske politike, poleg varnostnih. Termin nadzor se namreč neposredno veže na zagotavljanje reda in varnosti, medtem ko termin upravljanje omogoča vpeljavo ciljev koristnosti migracij, povezovalja migracij in razvojnih politik, reševanje življenj migrantov ipd. Vpeljavo teh novih ciljev bom bolj podrobno analizirala v nadaljevanju.

Na tem mestu želim opozoriti še na dve povezani spremembi. Prva je terminološka. S prehodom od nadzora k upravljanju se namreč dopolni celotno besedišče glede nadzornega vidika upravljanja. Medtem ko se je nadzor v prvotnih dokumentih povezoval s terminom »boj proti«, npr. »boj proti nedovoljeni migraciji«, »boj proti mednarodnemu kriminalu« (The Palma Document, 1989) se v novejših dokumentih to dopolnjuje s termini, kot so »analize poti«, »migracijski profili«, »ocene tveganj« (Stockholmski program, 2010; GAMM, 2011), ki vprašanja migracij kažejo kot vprašanja tehničnega upravljanja. Kot opozarjata Pallitto in Heyman (2008), se nadzor s tem ne ukinja, temveč se zgolj prestavlja izpod okrilja varnosti v domeno upravljanja življenja skupnosti, pri čemer pa se ustvarja diferenciacija glede na različne stopnje sumničnega in različne kategorije osumljenosti, ki so posameznikom pripisane vnaprej, glede na njihov izvor in druge družbeno-ekonomske značilnosti. Ne glede na prehod od nadzora k upravljanju je torej vidik nadzora še vedno močno prisoten. S tem se ohranja izhodiščna predpostavka migracijske politike, da priseljevanje primarno pomeni grožnjo notranjemu redu, stabilnosti in varnosti, migranti pa so opremljeni z negativno podobo še preden sploh dosežejo teritorij EU, kar vodi v rasizem in ksenofobijo (Huysmans, 2000) oziroma vnaprejšnjo marginalizacijo (Calavita, 2005).

Druga sprememba pa se nanaša na novo tematsko nit, ki se v analiziranih dokumentih prvič pojavi v Haaškem programu (2004), nato pa se stalno pojavlja v uvodnih delih analiziranih dokumentov. Gre za zapise, ki migracijo pripoznavajo kot družbeno dejstvo oziroma resničnost, ki se ne bo spremenila, zato potrebuje celovit pristop. Kot da bi dokumenti želeli izpostaviti nujnost sprijaznenosti s tem, da zgolj ukrepi nadzora in preprečevanja migracij, ki so bili značilni za zgodnejše politike, ne bodo zadostovali in da migracij ne bo mogoče ustaviti. Zato jih moramo sprejeti kot družbeno dejstvo ter oblikovati politike za njihovo upravljanje. Spoznanje, da priseljevanja ne bo moč ustaviti, torej narekuje »mehčanje« represivne dikcije s prehodom od nadzora k upravljanju. A čeprav dokumenti pripoznavajo migracije kot družbeno realnost in pojav, ki je sestavni del sodobnih družb, ne omenjajo širših družbenih

kontekstov ali sistemskih vzrokov, ki so v ozadju tega pojava oziroma zgodovinskih in ekonomskih razmerij med državami, ki, kot ugotavlja Sassen (1999), narekujejo točno določene vzorce migracijskih gibanj. V nasprotju z zapisom Saskie Sassen, da se migracije ne zgodijo, ampak so producirane (ibid.: 155), analizirani dokumenti te zgodovinske in družbene produciranosti migracij ne prepoznavajo, temveč jih razumejo kot ahistoričen družbeni pojav, ki vpliva na EU.

Od grožnje k priložnostim

Vpeljevanje termina upravljanje je povezano s premikom poudarka z migracij kot grožnje na migracije kot priložnost. Od začetka 2000-ih dalje analizirani dokumenti namreč začnejo izpostavljati priložnosti, ki jih migracije lahko pomenijo za EU. Migracije so predstavljene kot družbeno dejstvo, ki ima pomemben vpliv na EU, s celovitim pristopom pa naj bi bilo možno upravljati z migracijo na način, da bi izkoristili priložnosti, predvsem za EU. Priložnosti, ki naj bi jih prinašale migracije, so vezane na trg dela. Migracije naj bi namreč nadomestile pomanjkanje delovne sile v nekaterih sektorjih evropskih gospodarstev ter pomagale ohraniti vzdržnost sistemov socialne države, ki se soočajo z demografskim upadom in nevarnostjo ekonomske nevzdržnosti na dolgi rok. Haaški program (2004) prvič izpostavi potencialno pozitiven vpliv priseljevanja na gospodarski razvoj EU, Stockholmski program (2010) pa nato predlaga še bolj aktivno politiko privabljanja priseljencev, ki bi lahko pomagali gospodarski rasti v državah EU. Vsi nadaljnji analizirani dokumenti vsebujejo zapise o priložnostih, ukrepi pa so vezani na privabljanje visoko kvalificirane delovne sile, ki naj bi pomagala gospodarski rasti v EU. Strateške smernice Evropskega sveta iz leta 2014 celo izpostavljajo, da poteka na svetovnem trgu »bitka za najboljše talente«, za katere mora EU ostati »privlačen cilj« (Sklepi Evropskega sveta, 2014: 2). Grožnja se torej v ekonomskih okvirih prestavi iz nevarnosti prihoda migrantov v nevarnost prihoda »nepravih« migrantov, ukrepi pa naj bi šli v smer zagotavljanja odličnih priložnosti za »najboljše talente«.

Priložnosti migracij so torej razumljene predvsem v ekonomskem smislu, kot koristi za gospodarstvo, kjer naj bi priseljenci zapolnili potrebe na trgu delovne sile in tako prispevali h gospodarski rasti. Čeprav bi sam termin koristi lahko pomenil tudi koristi migracij za druga področja, npr. materializacijo evropskih vrednot humanosti, solidarnosti in zaščite, varovanja človekovih pravic ali izgradnjo večkulturne družbe, temelječe na medsebojnem spoštovanju kljub razlikam oziroma karkoli, kar bi evropskim družbam predstavljalo neko vrednoto, je zamejen z njegovo ekonomsko podjetniško konotacijo. Termin »koristi« pri tem dopolnjujejo še drugi, npr. »spodbujanje

gospodarstva«, »migracijska delovna sila«, »potrebe trga dela«, »gospodarski razvoj«, »konkurenčnost«, »gospodarska vitalnost«, »ponudba in povpraševanje«, »uspešnost EU«, ki kažejo na vpeljevanje ekonomističnega, tržnega diskurza v polje migracijskih politik. Tržna logika tako narekuje kontekste koristnosti migracij za EU.

Kar je še bolj pomembno je, da se gospodarski subjekti začnejo izpostavljati kot ključni usmerjevalci migracijskih politik prek narekovanja potreb na trgih dela. Sklepi Evropskega sveta iz 2014 pozivajo k okrepljenemu dialogu s poslovno skupnostjo, ki naj bi narekovala potrebe po delovni sili in tako usmerjala zakonito priseljevanje. Podobno tudi GAMM (2011) predlaga okrepljene dialoge z delodajalci in zasebnim sektorjem, da bi nato politiko zakonitega priseljevanja prilagodili povpraševanju. Tudi Agenda o migracijah iz 2015 izpostavlja, da morajo pri določanju glavnih prioritet za zakonito imigracijo sodelovati podjetja sama. Tako bi lahko oblikovali sistem, kjer bi priselitev sledila ponudbi zaposlitve. S takimi določili se kriteriji za vstop privatizirajo, zaposlovalci pa postajajo ključni akterji določanja, kdo lahko vstopi in ostane v EU in kdo ne. S takšnim sodelovanjem zasebni sektor postaja pomemben člen pri opredeljevanju in upravljanju z mobilnostjo, ki je ciljno usmerjena v zadovoljevanje potreb na trgu dela. Glavni usmerjevalci zakonitega priseljevanja postajajo zaposlovalci, ne pa na primer državne strategije in usmeritve, v ospredje pa prihaja utilitaristični diskurz. Podobno v svoji analizi ugotavlja Parker (2013), da postajajo pravice do preseljevanja in priseljevanja vedno bolj vezane na potrebe trga dela in logiko tržnih gospodarstev. Motivacija za omogočanje migracij niso temeljne vrednote EU, ki bi zagovarjale možnost do boljšega življenja za tiste, ki to iščejo v Evropi, temveč koristi za trg dela in socialno državo v EU.

Kljub jasno izpostavljeni vlogi privatnih akterjev in trgov dela pa je v dokumentih utilitaristični diskurz kombiniran z diskurzom humanitarnosti. Omogočanje delovne mobilnosti je namreč v okviru sporazumov s tretjimi državami in zunanje dimenzije upravljanja z migracijami prikazano kot oblika razvojne pomoči, ki bo omogočila razvoj držav izvora in namembnih držav. Uporabljeni termini, kot so »krožna rast«, »sorazvoj«, »razvojni izkoristki«, »prenos nakazil«, »sinergije med migracijami in razvojem«, »razvojni učinki nakazil« itd. izpostavljajo, da migracije predstavljajo ekonomsko priložnost tudi za izvorne države, pristop GAMM (2011) pa celo svari pred nevarnostjo »bega možganov« in odvisnostjo izvornih družb od migrantskih nakazil, s čimer vzpostavlja razumevanje, da mora migracijska politika pomagati tudi razvoju tretjih držav ter da jih utilitaristični cilji gospodarstev EU pri tem ne smejo ovirati. A kot bom natančneje pokazala spodaj v okviru premika k zunanji politiki, je razvojna pomoč uporabljena kot motiv

za tretje države, da sprejmejo varnostne standarde EU in pomagajo pri preprečevanju nezakonite migracije, ne pa kot primarno humanitarna usmeritev EU pomoči tretjim državam.

Na tem mestu želim izpostaviti še vidik dehumanizacije migrantov. Številni avtorji pred mano (npr. Tsoukala, 2005; Zaiotti, 2007; Wodak, 2006) so že izpostavili, kako uporaba terminov v povezavi z migracijami migrante same depersonalizira in dehumanizira. Izpostavljali so predvsem t.i. vodne termine, kot so »migracijski tokovi«, »valovi priseljevanja«, »poplave migrantov«, ki migrante predstavljajo kot homogeno grozečo maso. Z diskurzivnim premikom razumevanja migracij od grožnje k priložnostim mehanizem dehumanizacije ne izgine, ampak se zgolj razširi. Analizirani dokumenti namreč pri vseh argumentih glede uporabnosti migracij za ekonomije EU izpostavljajo zgolj interese trgov dela in zaposlovalcev, medtem ko želje in potrebe migrantov niso omenjene. S tem so migranti ponovno dehumanizirani, reducirani na »delovno silo«, ki bo okrepila gospodarski razvoj EU. Čeprav ukrepi govorijo o omogočanju migracije, so pri tem odločitve v rokah abstraktnih trgov dela, ne pa migrantov samih. In tudi ko se v novejših dokumentih poleg koristi za evropska gospodarstva izpostavljajo tudi koristi za gospodarstva izvornih držav, migranti sami niso izpostavljeni kot aktivni akterji procesov migracije, temveč kot delovna sila, ki lahko zgolj reagira na »ponudbo in povpraševanje«.

Diskurzivni premik od grožnje k priložnostim ima še eno posledico, namreč, da med zakonitim in nezakonitim priseljevanjem vzpostavlja še globljo razliko. Priložnosti so namreč vezane zgolj na zakonite migracije, medtem ko nezakonite migracije še vedno predstavljajo grožnjo notranjemu redu in varnosti. S poudarjanjem priložnosti zakonitih migracij pa dobi grožnja nezakonitih migracij še dodatno razsežnost. Poskusi nezakonitega priseljevanja naj bi namreč spodkopavali tudi sisteme zakonitega priseljevanja in tako poleg varnostnega problema predstavljajo tudi grožnjo zmanjševanju priložnosti, ki bi lahko izhajale iz zakonitega priseljevanja. S tem nezakonito priseljevanje postane ne zgolj grožnja notranji varnosti, temveč tudi grožnja ekonomskemu oziroma gospodarskemu napredku, tako držav EU kot tretjih držav, represivni ukrepi za preprečevanje nezakonitih migracij pa tako dobijo dodatno podlago in utemeljitev.

Na trgu dela se ločnica med zakonitim in nezakonitim priseljevanjem ponovi med usposobljeno zaželeno delovno silo in nekvalificiranimi delavci migranti. Prvi naj bi namreč sledili zakonitim možnostim priselitve, medtem ko naj bi drugi predstavljali nevarnost za razrast sive ekonomije. Haaški program (2004) na primer izpostavlja, da je razvoj in krepitev sive ekonomije nevarnost, ki naj bi sledila prav iz omogočanja priseljevanja. Zanimivo je, da nobeden od analiziranih dokumentov ne

omenja potreb po nizkokvalificirani delovni sili, čeprav študije (npr. Calavita, 2005 in avtorji zbornika Triandafyllidou, 2010) kažejo, da so to poklici in sektorji, ki jih priseljenci v EU zapolnjujejo pogosto. Nevarnost nelegalnih zaposlitev je predstavljena kot grožnja notranjemu redu EU, pa tudi kot grožnja razvojnim priložnostim tretjih držav, saj naj bi bila »legitimnost katerega koli okvira za migracije in mobilnost [...] odvisna od učinkovite obravnave nezakonitih migracij« (GAMM, 2011: 15), ki ogrožajo »zakonite okvire« migracijske politike (ibid.). Vzpostavlanje in ohranjanje zakonitih okvirov za delovno migracijo naj bi bilo torej v skupnem interesu držav EU in tretjih držav.

Od nezakonitosti k migracijam in mobilnosti

Čeprav se sama terminologija za opisovanje pojava migracij skozi analizirane dokumente ne spreminja bistveno, je z razširitvijo od razumevanja migracije kot grožnje k razumevanju migracije tudi kot priložnosti opazen predvsem nov termin »mobilnost«, ki se začne uporabljati v pomenskem paru z migracijami in ki na ta način spreminja sam pomen termina migracije.

Ker vsi analizirani dokumenti ločujejo med migracijo, ki poteka v okviru zakonsko določenih okvirov, in migracijo, ki poteka onkraj takih okvirov, je zanimivo spremljati razvoj poimenovanja teh dveh plati migracij. Analizirani dokumenti do Haaškega programa (2004) uporabljajo binarnost nezakonita migracija in državljani tretjih držav. Pojav migracije, torej premiki ljudi čez meje, je povezan z nezakonitostjo, medtem ko so na drugi strani državljani tretjih držav razumljeni kot statična kategorija, ki že biva na ozemlju EU. S tem se vzpostavlja razumevanje, da so načeloma vsi, ki prihajajo, vnaprej nezakoniti. V Haaškem programu (2004) se binarnost razširi, nasproti nezakonite imigracije so postavljeni državljani tretjih držav kot tisti, ki že bivajo v EU, ter zakoniti priseljenci, ki naj bi prihajali od zunaj za potrebe evropskih gospodarstev. Ta razširitev gre z roko v roki s premikom od dojemanja migracij kot grožnje k dojetanju migracij kot priložnosti. Migracija ni več razumljena kot nekaj, kar je zgolj nezakonito in je potrebno preprečiti, temveč predstavlja tudi koristen pojav za razvoj EU. Pojem migracije oziroma priseljevanje se torej v Haaškem programu (2004) uporablja v obeh pomenskih parih – kot nezakonita in kot zakonita migracija. V Stockholmskem programu (2010) se nato termin zakonita migracija začne zamenjevati s terminom mobilnost, najbolj razločno pa ta termin opredeli in vpelje Globalni pristop k migracijam in mobilnosti (2011), ki ga že v samem naslovu programa okvirno definira glede na pojem migracije. Mobilnost se uporablja za označevanje zaželene migracije, ki lahko koristi razvoju EU. Mobilni so turisti, visoko izobražena delovna sila, študentje in raziskovalci. Mobilnost

tako pomeni urejene, načrtovane in nadzorovane premike, ki so vnaprej odobreni, jasen je njihov namen in trajanje ter korist za države EU. Mobilnost ne vključuje beguncev, nezakonite migracije in vseh tistih, za katere EU ne želi, da prestopijo njene meje. Za te skupine ljudi ostaja v uporabi termin migracije, ki sam po sebi vedno bolj postaja označevalec neželenega priseljevanja.

Termin mobilnost sam po sebi ne nosi pomena, ki bi nujno vključeval koristnost premikov ljudi. SSKJ (SSKJ, 2016) opredeljuje mobilnost kot »gibljivost, premičnost« oziroma kot »naraščanje ali upadanje količine ljudi v kaki dejavnosti, na določenem območju«, med primeri pa med drugim navaja tudi »mobilnost prebivalstva« in »geografsko mobilnost«. Terminusu mobilnost torej dodaten pomen koristnosti podeli šele uporaba v pomenskem paru z migracijami. Pri tem ga GAMM (2011: 3) opredeli kot »veliko širši koncept kakor migracije«, termin migracije pa je nato uporabljan zgolj v kontekstih nezakonitosti in preprečevanja vstopa. Mobilnost se tako vzpostavi kot antagonizem nezaželeni migraciji, kot zaželena migracija.

Z vpeljavo termina mobilnost v pomenskem paru z migracijo pa dobi sam termin migracija izključno negativen pomen, saj nasproti mobilnosti pomeni zgolj nezaželeno priseljevanje. Če je termin migracija uporabljen skupaj s terminom mobilnost, ni več potrebno dodajati določila nezakonitosti, saj je ločnica zakonitost/nezakonitost prenesena na par mobilnost/migracije. S tem se lahko pridevek nezakonita začne izpuščati, kar bi lahko vodilo v sklepanje, da se dokumenti manj ukvarjajo z nezakonito migracijo oziroma z vidiki migracij, ki niso zakoniti. A to ne drži, saj je pozitiven aspekt migracij prenesen na pojem mobilnost, medtem ko je termin migracije vnaprej določen z nezakonitostjo in nezaželenostjo.

Od preprečevanja migracij k omogočanju mobilnosti

Če so bili začetni dokumenti evropske migracijske politike osredotočeni na preprečevanje priseljevanja prek ukrepov glede poostrelega nadzora nad zunanjimi mejami, začnejo dokumenti skladno s prehodom fokusa od migracij kot grožnje k migraciji kot priložnosti v ospredje postavljati selektivno omogočanje migracij, kar pomeni predvsem omogočanje mobilnosti koristne delovne sile. To ne pomeni, da dokumenti na drugi strani še vedno ne izpostavljajo nujnosti preprečevanja nezakonite migracije, le da to ni več osrednja tema, temveč je predstavljena kot hrbtna stran urejenega sistema zakonitih migracij. To je na primer razvidno prek vrstnega reda poglavij v analiziranih dokumentih, kjer se dokumenti do Haaškega programa (2004) najprej ukvarjajo z vprašanji prestopov mej in območja svobode, varnosti in pravice kot

ključnega notranjepolitičnega cilja. V Haaškem programu (2004) se vrstni red spremeni, najprej so naslovljene tematike glede zakonitega priseljevanja in vključevanja, nezakonito priseljevanje in nadzor nad mejami pa sta postavljena na konec. Nadaljnji dokumenti sledijo temu vrstnemu redu, kjer so ukrepi za zakonito priseljevanje, integracijo in izpostavljanje koristnosti migracij postavljeni pred preprečevanje nezakonitega priseljevanja in okrepljenega mejnega nadzora. To se ponovno spremeni z Evropsko agendo o migracijah (2015), ki je nastala kot akutni odgovor na povečano imigracijo v EU v 2015 zaradi vojne v Siriji, kjer so najprej izpostavljeni takojšnji ukrepi reševanja življenj in omogočanja mednarodne zaščite, a premik k reševanju bom podrobneje analizirala spodaj.

Do Agende iz 2015 torej dokumenti dajejo vtis, da postajajo ukrepi za selektivno zakonito migracijo bolj pomembni od ukrepov za preprečevanje nezaželenega priseljevanja. A pri tem je pomembno, da so ukrepi preprečevanja migracij sistemski in v domeni EU, medtem ko ukrepi za omogočanje priseljevanja ostajajo projektni in vezani na ukrepe posamezne države članice. Področje mejnega nadzora je namreč del skupnih politik EU, poleg tega je bila 2004 ustanovljena skupna evropska agencija Frontex za upravljanje z zunanjimi mejami. Na drugi strani so ukrepi glede zakonitega priseljevanja vezani na države članice in na potrebe njihovih trgov dela. Tudi politike integracije ostajajo v prvenstveni pristojnosti držav članic, medtem ko Komisija lahko zgolj finančno podpre projekte, ki poskušajo olajšati integracijo. Vsi taki ukrepi vključevanja so odvisni od pobud civilne družbe, ki jih nato Komisija lahko finančno podpre, niso pa del sistemskih načrtov, kako zagotoviti boljšo vključenost državljanov tretjih držav. Podobno je pri zunanji dimenziji upravljanja z migracijami. GAMB (2011) sicer navaja povsem konkretne mehanizme izvajanja globalnega pristopa, ki pa niso sistemski, ampak projektni, temeljijo na bilateralnih dogovorih med EU in tretjimi državami, hkrati pa niti niso zavezujoči. Čeprav torej diskurz razvojne pomoči in omogočanja mobilnosti prek sporazumov s tretjimi državami kaže na večjo odprtost EU pri sprejemanju migracij, ga spremljajo zapisi o deljeni odgovornosti med EU in tretjimi državami, ki si morajo v pogajanjih šele izboriti več priložnosti za mobilnost svojih državljanov. Betts (2011) pri tem opozarja na temeljno nesorazmerje moči, kjer imajo države prejemnice diskrecijsko pravico, da postavljajo pogoje za odprtje ali zaprtje svojih mej, medtem ko morajo države izvora in tranzita ta pravila zgolj sprejeti.

Čeprav je torej v dokumentih opaziti premik poudarka od preprečevanja k selektivnem omogočanju migracij, predvsem v smislu mobilnosti delovne sile, ostaja pomembna razlika v konkretnosti ukrepov in

možnosti njihovega izvrševanja. Ukrepi omogočanja mobilnosti so namreč omejeni z njihovo pogojenostjo z interesi trgov dela posameznih držav članic, z bilateralnimi dogovori s partnerskimi državami ter s konkretnimi projekti v državah izvora in tranzita, medtem ko se na drugi strani mejni nadzor avtomatizira in sistematizira prek novih tehnoloških sistemov in njihovega povezovanja ter vedno pomembnejše vloge, ki naj bi jo imela agencija Frontex pri upravljanju z migracijami. Takšna logika sledi siceršnji prevladujoči logiki razvojne ekonomije, kjer aktualno neoliberalno upravljanje temelji na mikro-ekonomskih ukrepih posameznih razvojnih projektov, ne pa na makro-ekonomskem pristopu, ki bi naslovil sistemske vzroke globalne delitve bogastva in moči (Fine, 2009 v Chouliaraki, 2012: 8). Ukrepi omogočanja mobilnosti so torej vezani zgolj na posamezne projektne rešitve med izbranimi državami, niso pa usmerjeni k sistemskim rešitvam, ki bi omogočile enostavnejši dostop potencialnih migrantov do EU.

Od notranjih k zunanjim zadevam

Čeprav je migracijska politika primarno umeščena v tematsko področje dela notranjih zadev in pravosodja (za razprave o institucionalni umeščenosti migracijskih politik glej poglavje 2.2), je skozi čas v analiziranih dokumentih razviden premik od notranje k zunanji politiki. Notranjo varnost dokumenti od vrha v Tampereju (1999) dalje predstavljajo kot zgolj eno dimenzijo širšega varnostnega konteksta, zato naj bi bilo nujno sodelovanje notranje in zunanje politike ter vključitev dimenzije notranje varnosti v ukrepe zunanje politike. Čeprav so bile že v prejšnjih dokumentih izpostavljene grožnje notranji varnosti, ki prihajajo od zunaj, prihaja s povezovanjem ukrepov notranje in zunanje politike do premika v primarnem fokusu ukrepov za zagotavljanje varnosti. V dokumentih pred Tamperejem so bile v osrednjem fokusu zunanje meje, kjer naj bi okrepljen nadzor zagotovil večjo notranjo varnost. Ukrepi glede migracij, povezani z zunanjo politiko, pa ne govorijo več o odpiranju ali zapiranju mej, temveč so prestavljeni onkraj mej, izven teritorija EU, na ozemlja držav izvora in tranzita, kjer naj bi te države v zameno za razvojno pomoč skrbele za svoje zunanje meje in opravile mejno delo selektivnega pripuščanja na ozemlje EU. Premik od notranjih zadev k zunanji dimenziji upravljanja z migracijami je najbolj očiten z Globalnim pristopom k migracijam (2005) in mobilnosti (2011), ki fokus ukvarjanja z migracijami popolnoma prestavi v tretje države, države izvora in tranzita. Premik fokusa na zunanje zadeve in tretje države daje vtis, da postajajo restriktivni mejni nadzor in notranja varnost EU manj pomembni pri upravljanju z migracijami ter da se restriktivni vidiki migracijske politike umikajo progresivnim. Uporabljajo se termini, kot so »krepitev zmogljivosti«,

»partnerstva za mobilnost«, »platforme sodelovanja«, »dialogi o migracijah« in podobni, ki nakazujejo večjo odprtost in sodelovanje s tretjimi državami, pa tudi »krožna rast«, »sorazvoj«, »razvojni izkoristki«, »prenos nakazil«, »sinergije med migracijami in razvojem«, »razvojni učinki nakazil«, ki izpostavljajo, da migracije predstavljajo ekonomsko priložnost tako za EU kot za izvirne države.

A vsi ukrepi partnerstva in sodelovanja so vezani na zmožnosti tretjih držav za preprečevanje nezakonite migracije in ponovni sprejem vrnjenih oseb, ki v EU prispejo ali bivajo na nezakonit način. GAMM (2011) posebej izpostavlja, da je dobro delujoč nadzor na mejah, zmanjšanje obsega nezakonitih migracij ter vzpostavitev učinkovite politike vračanja prvi pogoj za vzpostavljanje partnerstev na področju razvojne pomoči. Razvojni cilji globalnega pristopa so tako še vedno v prvi vrsti varnostni in ekonomski, ne pa socialni.

Številni avtorji so premik k zunanji dimenziji že opisali kot eksternalizacijo upravljanja z migracijami (Bigo in Guild, 2005b; Triandafyllidou, 2010; Hayes in Vermeulen, 2012; in drugi – glej razpravo v poglavju 2.6). Pri tem dodajam, da je v luči analize ključnih smeri razvoja diskurzov migracijske politike najpomembnejši vidik tega premika prenos odgovornosti, ki je povezan s premikom v humanitarni diskurz. Migracije so v okviru zunanje dimenzije namreč razumljene primarno kot izziv za tretje države, pri katerem je EU sicer pripravljena solidarno pomagati, a ključna odgovornost za upravljanje ostaja v tretjih državah. Dokumenti na primer zapisujejo, da bo EU tretjim državam pomagala pri »prizadevanjih za oblikovanje migracijske politike« (Stockholmski program, 2011: 37), kar implicira, da imajo težave z migracijami te države, EU pa jim bo pomagala pri vzpostavljanju migracijske politike, namesto obratno, da EU pomaga tem državam z namenom, da zadržijo potencialne priseljence stran od zunanjih meja EU. Čeprav zunanja politika s procesi eksternalizacije postaja glavno orodje za doseg notranjepolitičnih ciljev, so ti cilji skriti v razvojno pomoč, partnerstva s tretjimi državami in krepitev njihovih zmogljivosti. Prevzemanje odgovornosti za upravljanje z migracijami postane za tretje države pogoj za partnerstva z EU, saj naj bi šele ustrezni ukrepi partnerskih držav omogočili vzpostavitev prostora EU kot prostora svobode, varnosti in pravice, kot je zapisano v Sklepih Evropskega sveta iz 2014. Tretje države imajo torej odgovornost, da nadzirajo svoje meje in potencialno nedovoljeno odseljevanje v Evropo, s čimer bodo svojim državljanom omogočile boljše možnosti zakonite priselitve v EU. Šele v takih pogojih naj bi namreč EU lahko odprla svoje trge za priseljence in omogočila okvire za uspešno zakonito migracijo, kot je zapisano v programu GAMM (2011) in Evropski agendi o migracijah (2015), s čimer pa bo pomagala tudi ekonomijam in družbam teh držav pri njihovem razvoju.

Posledica prenosa odgovornosti na tretje države je, da postanejo ukrepi EU na področju migracij razumljeni kot dobronamerna pomoč, medtem ko so za težave na tem področju odgovorne tretje države zaradi neustreznega upravljanja lastnih mej ali neustreznega sodelovanja z EU.

Prenos odgovornosti se zgodi tudi na polju azilne politike, kjer GAMM (2011) tudi sistem zagotavljanja mednarodne zaščite beguncem prenaša v roke tretjih držav, prek »okrepitev okvirov azilne politike in zmogljivosti zaščite v tretjih državah« (ibid.: 17). Cilj je torej vzpostavljanje sistemov azila in sprejema beguncev čim dlje stran od evropske meje, v sosednjih in »prijateljskih« državah, ki naj bi to vlogo opravljale namesto EU. Čeprav gre dejansko za ukrep eksternalizacije sistemov humanitarne pomoči, je prikazan kot solidarna pomoč tretjim državam, da bodo lahko zaščitile begunce v svojih državah. Pri tem je cilj ukrepa le akutna pomoč beguncem, ne pa aktivna vloga EU pri zmanjšanju njihovega števila oziroma spreminjanju temeljnih vzrokov, ki ljudi vodijo v beg in iskanje zaščite.

Od odgovornosti do zagotavljanja mednarodne zaščite k preprečevanju zlorab

Za polje azilne politike je značilen še en premik, in sicer enačenje iskalcev azila z nezakonitimi migranti, ki pa je nato povezan s humanitarnim diskurzom o omogočanju zaščite tistim, ki naj bi jo resnično potrebovali prek preprečevanja zlorab.

Že Anna Triandafyllidou (2010) je v svoji analizi ukrepov evropskih politik glede nezakonite imigracije opazila trend širjenja podmene nezakonitosti na druge oblike prihodov v EU, predvsem na polje azilne politike, kar vodi v vzpostavljanje vedno močnejše povezave med azilom in nezakonito imigracijo. Poudarek azilne politike prehaja iz zagotavljanja pravic prosilcem za azil k vprašanju zagotavljanja varnosti, preprečevanja zlorab azilnega statusa in učinkovitega izгона neuspešnih prosilcev za azil. Wodak (2006: 186) piše celo o zlitju terminov azilant in imigrant v nov koncept »nezakonitega iskalca azila« (*illegal asylum-seeker*).

Podoben premik zaznavam tudi v svoji analizi. Do Haaškega programa (2004) je zagotavljanje pravice do azila izpostavljeno kot ena temeljnih vrednot EU, ki izhaja iz spoštovanja mednarodnih odgovornosti do zagotavljanja zaščite. V Haaškem programu pa azil ni več primarno izpostavljen kot sistem, ki temelji na varovanju človekovih pravic, ampak kot le eden izmed sistemov upravljanja z migracijami, kjer so bolj kot pravice izpostavljeni pritiski in pridobivanje kvalitetnih informacij v izogib prevaram sistema. Od takrat dalje sta pri vprašanjih azila v konfliktu dve temi – na eni strani potreba po zagotavljanju visokih

standardov zaščite, na drugi strani pa strah pred zlorabami sistema. Stockholmski program (2010) izpostavi celo pomanjkanje solidarnosti in enotnosti med državami članicami pri obravnavi prošelj za azil kot eno pomembnih točk, ki vodijo v zlorabe sistema. Neuskklajenost azilnih sistemov posameznih držav članic je tako interpretirana kot potencialna točka zlorab, ne pa kot točka pomanjkljivih standardov zaščite za prosilce za azil. Podobno je s številkami zavrjenih prošelj za azil, ki jih npr. Agenda o migracijah (2015) interpretira kot potrditev nevarnosti zlorab, ne pa npr. kot dokaz prevelike restriktivnosti azilnih postopkov.

Nevarnost zlorab sistema azila je podprta z nekaterimi novimi termini, npr. »mešani tokovi« in »osebe, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito«. Termin mešanih oziroma heterogenih tokov je uporabljen v primerih ukrepov, ki naj bi zagotavljali zaščito tistim priseljencem, ki so do nje upravičeni glede na mednarodne standarde in pogodbe. Termin izpostavlja, da poleg tistih, ki so v stiski in bi jim bilo treba nuditi ustrezno zaščito, prihajajo tudi taki, ki niso v stiski in torej niso upravičeni do enake zaščite, s čimer je izpostavljena potencialna nevarnost izkoriščanja sistemov zaščite. Podobno se z naslavljanjem oseb, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito vzpostavlja implicitna predpostavka, da obstajajo tudi osebe, ki take zaščite ne potrebujejo nedvomno, da je torej potrebno natančno preveriti, kdo zaščito potrebuje nedvomno in kdo ne. S tem se vzpostavlja dvom o iskrenih namelih in potrebah vseh migrantov ter ustvarja slika, da večina, ki želi vstopiti v EU, to počne s slabimi nameli in neupravičeno. Takšno razumevanje nato odpira prostor mehanizmom vedno strožjega nadzora, ki se vpeljujejo, npr. odvzem prstnih odtisov, elektronsko beleženje vseh prošelj za azil ter omogočanje hitre obravnave neutemeljenih prošelj za azil (Evropska agenda o migracijah, 2015), ki naj bi bili vpeljani prav z namenom zagotavljanja zaščite tistim, ki jo resnično potrebujejo. V takšnem kontekstu so vse prošnje za azil vnaprej implicitno označene kot neutemeljene, šele postopek dokazovanja pa lahko pokaže nasprotno. S tem se odgovornost prenaša na begunce same, ki morajo premagati vnaprejšnji dvom, ki spremlja njihovo prošnjo za mednarodno pomoč in dokazati, da so upravičeni do zaščite, ki jim pripada po mednarodnih standardih in zavezah. Represivni ukrepi strožjega nadzora pa se vpeljujejo s humanitarnim diskurzom zagotavljanja bolj pravične in hitrejše zaščite tistim, ki naj bi jo resnično potrebovali.

Od varovanja k reševanju

Najpomembnejši diskurzivni premik, ki ga je zaznati v analiziranih dokumentih, je premik iz sekuritarnega v humanitarni diskurz, od varovanja k reševanju, ki vključuje premik osredotočenosti od varovanja ozemlja EU in notranje varnosti k reševanju življenj migrantov. A to

ne vodi v zmanjšanje represivnosti ukrepov migracijske politike, saj je humanitarni diskurz uporabljen zgolj kot novo sredstvo legitimacije mejnih nadzorov in preprečevanja nezakonite imigracije v EU.

Do Haaškega programa, torej do začetka 2000-ih je ključna naloga EU glede migracij varovanje. Varovanje v smislu varovanja notranje varnosti, varovanja mej pred nezakonitimi prestopi, omogočanje varnosti državljanom držav članic EU, na drugi strani pa tudi varovanje pravic upravičenih prosilcev za azil ter varovanje pravic državljanov tretjih držav, ki že zakonito bivajo v EU. Haaški program (2004) je prvi analizirani dokument, ki poleg pomembnosti zagotavljanja notranje varnosti v EU izpostavi tudi pomembnost zagotavljanja varnosti tistim, ki migrirajo. V tem kontekstu so prvič omenjene »humanitarne katastrofe«, ki naj bi bile posledica neustreznega upravljanja z migracijami. S tem so opisane tragedije v Sredozemlju, kjer migranti umirajo ob poskusih vstopa v EU onkraj zakonitih možnosti. Humanitarne katastrofe v Sredozemlju nato postanejo stalnica v analiziranih dokumentih, vedno bolj pa je izpostavljena aktivna vloga EU pri reševanju življenj na morju, ki pa na drugi strani ne predvideva širjenja dostopov do EU. Ukrepi, ki sledijo humanitarnim ukrepom reševanja življenj in prihodu migrantov na obale EU, namreč obsegajo dosledno politiko vračanja in ponovnega sprejema (Stockholmski program, 2010; Sklepi Evropskega sveta, 2014) ter učinkovito obravnavo nezakonitih migracij (GAMM, 2011), kar so ponovno ukrepi sekuritizacije EU.

Evropska agenda o migracijah, ki je nastala ob povečani imigraciji v EU v 2015 še posebej eksplicitno prepoznava tragičnost izgube življenj ljudi, ki poskušajo prečkati Sredozemlje v iskanju zaščite v Evropi. Agenda v uvodu poda najširšo opredelitev razlogov za migracijo v analiziranih dokumentih, ki kaže na razumevanje širokega spektra razlogov, ki posameznike vodijo do odločitve za migracijo, hkrati pa presega siceršnje opredelitve migracije kot kriminalne dejavnosti oziroma migrantov kot kriminalcev ali žrtev kriminala. Izpostavljena je kompleksnost migracijskih procesov ter številni različni vzroki in posledice, ki spremljajo fenomen migracij, hkrati z zavedanjem, da odzivi na ta fenomen večinoma niso ustrezni ravno zato, ker temeljijo na posplošenih in stereotipnih predstavah (Evropska agenda o migracijah, 2015: 2). Takšen uvod v Evropsko agendo o migracijah obljublja, da bo ta dokument drugačen, da bo upošteval vse različne vidike, vzroke in posledice migracij in temu prilagodil ukrepe. Prva in jasno izpostavljena vrednota je humanost: »Tako je treba izpolniti dolžnost zaščite ljudi v stiski«, prepričati »nadaljnjo izgubo življenj« ter »zaustaviti človeško trpljenje« (ibid.). A takojšnji ukrepi, ki jih Agenda nato predlaga za reševanje aktualne humanitarne krize, niso bistveno drugačni od

prejšnjih dokumentov, predvsem dajejo občutek ogroženosti: ogrožena so »življenja na morju«, ki jih je potrebno rešiti, ogrožajo nas »kriminalne mreže tihotapcev«, ogroža nas »veliko število priseljencev znotraj EU«, pomagati moramo »najbolj obremenjenim državam članicam« ter reševati »migracije v državah izvora in tranzita«. To kaže, da takojšnji ukrepi ne ponujajo bistveno drugačnih usmeritev evropske migracijske politike, kot to obljublja uvod. Razen prepoznanja velikega števila žrtev med migranti na morju in odgovornosti EU do reševanja življenj konkretni ukrepi nato niso usmerjeni k večji humanosti do ljudi v stiski. Humanitarni ukrepi so vezani zgolj na reševanje golih življenj, ostali ukrepi pa so sekuritarni. Predvidene operacije agencije Frontex naj bi namreč poleg reševanja človeških življenj služile identifikaciji in natančnemu popisu migrantov, pomagale pri postopkih vračanja v okviru pristopa kritičnih točk, preganjale mreže tihotapcev ter prek ukrepa »uničenja plovil« preprečevale možnosti izplutja plovil proti obalam EU (Evropska agenda o migracijah, 2015). Nujnost ohranjanja sekuritarnega vidika je podčrtana z izpostavljanjem okoliščin, ki kažejo, da gre pri tveganih prečkanjih Sredozemskega morja za poskuse nezakonitega vstopa v EU, kot »življenja na morju« pa so razumljeni migranti, ki poskušajo na nezakonit način vstopiti v EU, kar utruje povezavo med migracijo in kriminalom. Na ta način sta soočeni na eni strani evropska humanost, ki naj bi kot ključno vrednoto postavljala reševanje življenj ljudi v stiski, na drugi strani pa izkoriščevalski in kriminalni Drugi, ki poskuša izkoristiti sisteme humanitarne pomoči. Pri tem se reševanje življenj na morju izpostavlja kot humanitarna usmeritev EU, čeprav gre dejansko za obveznost, ki sledi iz mednarodnopravnih zakonov in konvencij¹.

Čeprav torej uvod v Evropsko agendo o migracijah (2015) prepoznava »nujnost gostoljubnosti«, kot Lilie Chouliaraki opredeli iskanje »načinov, kako sprejeti tiste, ki so po mednarodnem pravu upravičeni do zaščite pred preganjanjem in pred vojno v svojih domačih državah« (Chouliaraki v Vidmar Horvat, 2016: 259), konkretni ukrepi sledijo logiki zapiranja mej, militarizacije ukrepov v Sredozemlju ter krepitvi občutka ogroženosti Evrope, čeprav so vključeni v poglavja o reševanju življenj in pomoči migrantom.

Reševanje življenj na morju in v tretjih državah je torej postalo izpostavljena tema, ki kaže na humanitarno usmeritev EU, čeprav se na drugi

1 Mednarodno pravo o reševanju na morju nalaga reševanje ljudi v težavah na morju ter vzpostavitev ustreznih centrov za iskanje in reševanje. Države so dolžne vsem preživelim zagotoviti vso ustrezno pomoč, ne glede na njihovo nacionalnost ali okoliščine, v katerih so bili najdeni. Vsem preživelim, tudi nedokumentiranim migrantom, prosičcem za azil in beguncem morajo zagotoviti pomoč v skladu s humaniranimi standardi. V primeru beguncev ali prosičev za azil je potrebna previdnost pri izkrcanju v državah, kjer obstaja utemeljen sum preganjanja (Legal Brief on International Law and Rescue at Sea, 2008).

strani zapirajo manj humanitarni dostopi do enakih pravic – kot sem pokazala zgoraj, se dostop do azila otežuje zaradi bremena dokazovanja upravičenosti, ki naj bi bil vpeljan prav zaradi preprečevanja zlorab, podobno so programi omogočanja mobilnosti delovne sile iz tretjih držav vezani na preprečevanje nezakonite migracije ipd. Vsi ti ukrepi so predstavljeni v smislu pomoči in omogočanja migracij tistim, za katere EU presodi, da so do tega upravičeni, čeprav ukrepi dejansko povečujejo represivnost in otežujejo dostop do EU. Pri premiku v humanitarni diskurz je torej pomembno, da so kot humanitarnost in solidarna pomoč ljudem v stiski predstavljeni tudi ukrepi, katerih cilj ni pomoč, temveč sekuritizacija EU – od ukrepov mejnega nadzora, do upravljanja migracij s strani tretjih držav, pa tudi mehanizmi oteževanja dostopa, med njimi tudi ukrepi vračanja in ponovnega sprejema.

Preprečevanje nezakonite migracije je v okviru programa GAMM (2011) predstavljeno kot okvir, ki bo omogočil priložnosti za mobilnost iz tretjih držav. V Agendi o migracijah (2015) je povsem represivni ukrep odvzema prstnih odtisov v okviru delovanja »kritičnih točk« predstavljen kot ukrep humanitarne pomoči, ki naj bi migrantom omogočali hitrejšo obravnavo njihove prošnje za azil, če je ta upravičena. Agenda kot ukrep pomoči navaja tudi »preprečevanje nevarnih potovanj«. Potencialne migrante naj bi torej rešili še preden se odločijo za poskus migracije v Evropo onkraj vnaprej določenih okvirov. Rešili v tem kontekstu sicer pomeni, da naj bi s kampanjami ozaveščanja prepričali državljane tretjih držav, da se ne bi odločali za nedovoljeno migracijo, kar pa ne rešuje izvora njihove motivacije za migracijo, niti ne rešuje temeljnih vzrokov za migracije. Agenda zgolj predvideva, da naj bi jasnejša pravila za zakonit vstop v EU prispevala k bolj premišljenim odločitvam, kar naj bi prispevalo k večji varnosti migrantov in Evrope. Čeprav so taki ukrepi predstavljeni kot humanitarni ukrepi reševanja življenj migrantov, ne prispevajo k bolj odprti Evropi za sprejemanje potencialnih migrantov ali njihovih možnosti za boljše življenje, temveč gre dejansko za ukrepe varovanja notranjega reda EU.

Premik iz sekuritarnega v humanitarni diskurz spremlja premik k razumevanju migrantov kot žrtev kriminalnih dejavnosti. Vedno bolj so namreč izpostavljeni kot žrtve trgovine z ljudmi in tihotapskih mrež, kar naj bi bila predvsem posledica nepoznavanja resničnih razmer in možnosti zakonitega vstopa v EU, pa tudi neodgovornosti tretjih držav, da bi rešile varnostna vprašanja in tako pripomogle k varnim migracijam za svoje državljane. Šele kot žrtve namreč lahko postanejo predmet sočutja in solidarne pomoči. Hkrati pa so iz aktivnih akterjev, ki zahtevajo svoje pravice in iščejo možnosti za boljše življenje, zreducirani na inferiorizirane subjekte, ki potrebujejo pomoč.

Premik v razumevanje migrantov kot žrtev kriminalnih dejavnosti je najbolj opazen prek razvoja diskurzov glede trgovine z ljudmi, ki se pogosto nekritično meša s tihotapljenjem, kar enači poskuse nezakonitega prestopa evropskih mej z eno najhujših oblik kriminala². Trgovina z ljudmi se prvič pojavi v sklepih vrha v Tampereju (1999), kjer so tihotapske mreže izpostavljene kot edini način nezakonitega vstopa v EU. Trgovina z ljudmi in nezakonito priseljevanje sta pogosto postavljena v vzročno-posledično odvisnost (npr. v Stockholmskem programu, 2010), preprečevanje trgovine z ljudmi pa je nato izpostavljeno kot prednostna naloga boja proti nezakonitemu priseljevanju. To postavlja nezakonite migrante v vlogo udeleženi v eni najhujših oblik mednarodnega kriminala, celoten fenomen migracij pa predstavlja kot kriminalno grožnjo, pred katero je treba obvarovati EU. V kasnejših dokumentih, npr. GAMM (2011) in Evropski agendi o migracijah (2015) je opaziti premik v razumevanje migrantov kot žrtev in premik diskurza od varovanja k reševanju. GAMM (2011) trgovino z ljudmi razume kot dejavnost, katere žrtve so tudi migranti, ki jih je potrebno zaščititi. Podobno tudi Agenda o migracijah iz 2015 migrante razume kot žrtve kriminalnih aktivnosti tihotapcev, EU pa naj bi jim pomagala z bojem proti kriminalnim združbam, predvsem prek ukrepa uničevanja plovil tihotapcev. Uničenje plovil tihotapcev naj bi tako prispevalo k zmanjšanju izkoriščanja ranljivih migrantov, EU pa naj bi tako pokazala, da misli resno glede boja proti organiziranemu kriminalu. S tem se vzpostavlja razumevanje, da je delovanje kriminalnih združb vzrok in ne posledica potreb ljudi po migraciji ob pomanjkanju zakonitih in urejenih poti za vstop v EU, dikcija »uničevanje plovil« pa kaže na militarizacijo upravljanja z migracijami v Sredozemlju, čeprav je ukrep ponovno predstavljen kot ukrep humanitarne pomoči reševanja življenj ranljivih migrantov.

Premik v humanitarni diskurz torej ne pomeni, da so restriktivnim in sekuritarnim ukrepom zgolj dodani še humanitarni ukrepi, temveč da se tudi ukrepi nadzora in preprečevanja migracij prikazujejo kot ukrepi humanitarne pomoči. Nekateri avtorji so v zadnjih letih že opozorili na prevzem humanitarnega diskurza s strani oblasti, s ciljem legitimacije okrepljenega mejnega nadzora v primeru operacije Mare Nostrum (Ciuttitta, 2015), na dejstvo, da sta humanitarizem in militarizacija postali dve plati istega kovanca mejne kontrole (Albahari, 2015) ter da se pravice migrantov, vključno s samo pravico do življenja, premikajo iz sfere politike v sfero humanitarnosti in sočutja (Fassin, 2005). Ob tem je pomembno, kot je pokazala analiza dokumentov, da

2 Za razpravo o razločevanju pojmov »trgovina z ljudmi« in »tihotapljenje migrantov« glej Baird, 2016.

se kljub premiku v humanitarni diskurz konkretni predlagani ukrepi v dokumentih ne odmikajo od cilja varovanja ozemlja EU in njenega notranjega reda, temveč, čeprav so poimenovani kot reševanje, nadaljujejo logiko zapiranja mej, nadzora in preprečevanja nezakonitega priseljevanja. Ukrepi, ki se kažejo kot humanitarni, torej nimajo končnega cilja solidarne pomoči drugim, temveč ohranjanje reda in varnosti Evropske skupnosti. Če k tem ugotovitvam dodam še zgornje, glede diskurzivnih premikov od nadzorovanja k upravljanju, od ogroženosti k priložnostim, od omogočanja zaščite k preprečevanju zlorab ter od preprečevanja migracij k omogočanju mobilnosti, se pokaže, da je diskurz humanitarne naravnosti evropske politike do migracij povsem prežet s posthumanitarnim podjetniškim etosom upravljanja. Koncept post-humanitarnosti si izposojam pri Lilie Chouliaraki (2012), ki ugotavlja, da danes solidarnost ne pomeni več moralnosti, usmerjene k drugemu, kjer je delovanje v dobrobit drugih izhajalo iz motiva skupne humanosti in v zameno ni pričakovalo nič, temveč moralnost, ki je osredotočena nase, kjer humanitarna ravnanja pričakujejo nekaj v zameno (ibid.: 3). V nasprotju z moderno solidarnostjo in humanitarnostjo, ki sta jo po Chouliaraki vodila dva motiva, na eni strani revolucionarna sprememba družbenih pogojev neenakosti, na drugi strani pa impulz usmiljenja, je današnja solidarnost pogojena z zadovoljitvijo sebstva in lastnih interesov (ibid.: 10, 14). Na enak način končni cilj ukrepov EU na področju migracij, ki se kažejo kot humanitarni, ni niti pomoč iz usmiljenja niti poskus spremembe temeljnih vzrokov globalne neenakosti, temveč varnostna in ekonomska prosperiteta EU. Razvojna pomoč tretjim državam in širjenje eksternalizacije upravljanja migracij služi obema ciljema, varnostnemu prek izvoza varnostnih standardov v tretje države in ekonomskemu prek omogočanja mobilnosti koristni delovni sili. V okviru azilnih sistemov je pomoč podrejena preprečevanju zlorab, humanitarni cilji pa se tako umikajo varnostnim, okvir omogočanja zakonitih migracij pa je pogojen s trgi dela in potrebami gospodarstva, kjer torej humanitarne cilje zamenjujejo ekonomski. Čeprav torej premik v diskurz humanitarnosti daje vtis, da »človeško življenje [ranljivih Drugih] šteje več«, kot v analizi operacije Mare Nostrum zapiše Cuttitta (2015: 131), ta diskurz dejansko ne spreminja represivne narave migracijske politike, ki primarno zasleduje cilje varnostne in ekonomske prosperitete Evropske unije.

Od zunanjega terorizma k radikalizaciji navznoter

Ukrepi solidarnostnega reševanja življenj, čeprav s ciljem varovanja EU, pa se končajo na evropskih mejah. Evropska politika do migracij izkazuje vsaj deklarativno solidarnost z drugimi, dokler ostajajo daleč

stran od evropskega ozemlja in ne ogrožajo ustaljenega družbenega reda in varnosti ter ne kršijo sistemov selektivnega pripuščanja, ki koristijo evropskemu gospodarskemu razvoju. Ko prestopijo mejo, solidarnost do trpečega Drugega ponovno zamenja občutek ogroženosti. Humanitarni diskurz se ponovno umakne sekuritarnemu, ki pa se mu pridruži še diskurz kulturne razlike. Ob vstopu migrantov iz drugega kulturnega okolja, predvsem muslimanov, ki zgodovinsko predstavljajo Drugega v konstrukciji evropejstva (Mastnak, 1998), se humanitarni diskurz reševanja življenj, celostnega upravljanja migracij in mobilnosti umakne sekuritarnemu diskurzu, ki ponovno izpostavi nevarnost, ki naj bi pretela od zunaj, predvsem nevarnost terorizma.

Terorizem je ena ključnih kriminalnih dejavnosti, ki je v analiziranih dokumentih povezana s pojavom migracij. Že v dokumentu iz Palme iz pred-Maastrichtskega obdobja je bila nevarnost terorizma omenjena v sklopih potrebe po nadzoru zunanjih mej, državljani tretjih držav pa so bili posebej izpostavljeni kot tisti, ki bi lahko predstavljali teroristično grožnjo (The Palma Document, 1989). V nadaljnjih analiziranih dokumentih je nato terorizem razumljen kot primarno zunanji pojav, ki se ne razvija v EU, temveč je uvožen od zunaj. Haaški (2004) in Stockholmski program (2010) izpostavljata boj proti terorizmu v tretjih državah, kar podkrepi predpostavko, da je izvor terorizma dejansko tam, v EU pa nato vstopi prek preveč poroznih mej. Ukrepi za preprečevanje teroristične grožnje pa so posledično okrepljeno sodelovanje s tretjimi državami prek strategije zunanje varnosti in sistematičen nadzor mej ter preprečevanje nezakonitega priseljevanja.

Stockholmski program (2010) k tematiki terorizma vpelje še kulturno razliko, saj zunanji dimenziji teroristične grožnje doda še vidik nevarnosti notranje radikalizacije skupin, ki so kulturno različne. Terorizem je tako predstavljen kot dejavnost druge kulture, katere predstavniki bi se lahko radikalizirali zaradi stigmatizacije njihove kulture. Program v izogib taki radikalizaciji poziva k medkulturnemu dialogu, obojestranskemu razumevanju in spoštovanju temeljnih pravic. Še odločnejši korak v smer enačenja državljanov tretjih držav s teroristično grožnjo se zgodi v Sklepih Evropskega sveta iz 2014, ki radikalizacijo in ekstremizem neposredno poveže s tujci v Evropi, prek uporabe izraza »tujci bojovníki«. Šlo naj bi za pripadnike priseljskih skupnosti v Evropi, ki jim je pripisana kriminalnost in ekstremna dejanja, proti njim pa naj bi se borili z mejnimi kontrolami in preprečevanjem vstopa v EU vsem, ki bi lahko bili »tujci bojovníki«. Podobno razumevanje se nadaljuje v Evropski agendi o varnosti iz 2015, ki radikalizacijo pripisuje državljanom tretjih držav, ki živijo v EU, in tistim evropskim državljanom, ki naj bi imeli močnejše vezi s konfliktnimi in vojnimi območji v evropski soseščini. Čeprav agenda podobno

kot Stockholmski program opozarja, da odgovor na radikalizacijo in ekstremizem ne sme biti stigmatizacija tujih družbenih skupin, temveč promocija skupnih evropskih vrednot, celoten pojav priseljevanja implicitno poveže z radikalizacijo, priselitvam, tudi zakonitim, pa tako pripiše inherentno nevarnost.

V analiziranih dokumentih je torej opazen premik poudarka od terorizma, ki naj bi Evropi grozil od zunaj, k radikalizaciji in ekstremizmu, ki naj bi se razvijala znotraj prostora EU. Grožnja se je od zunaj prestavila navznoter, a predstavljajo jo še vedno tisti »drugi«, pripadniki priseljenskih skupnosti, ki so sicer že lahko postali državljani EU, a njihova kulturna razlika naj bi jih postavljala na stran grožnje, nevarnosti, radikalnosti.

Poudarjanje kulturne razlike vzpostavlja razumevanje, da gre pri »tujih bojovnikih« za pripadnike muslimanskih terorističnih skupin. Čeprav Poročilo Europola o stanju teroristične dejavnosti v EU v 2015 (EUROPOL, 2016) navaja, da je bilo leta 2015 v EU največ terorističnih napadov v kategoriji separatističnega terorizma, je terorizem džihada povzročil največ žrtev, hkrati pa so bili njihovi napadi najbolj odmevni v javnosti³. Med pripadniki terorizma džihada je bilo tudi največ aretiranih (687 v letu 2015, v primerjavi z 122 v letu 2011), a med njimi sta bili skoraj dve tretjini evropski državljani, več kot polovica pa je bila rojenih v EU. Poročilo Europola te posameznike jasno imenuje kot »tuje teroristične bojovnike« (ibid.: 6), čeprav gre za državljane EU. Glede povezave terorističnih aktivnosti in nezakonite migracije pa poročilo ugotavlja, da razen dveh primerov v 2015 ne obstajajo dokazi, da bi bile nezakonite migracije povezane s povečano grožnjo terorizma v EU (ibid.: 7). Kljub temu podatku migracije ostajajo v središču teroristične grožnje, saj v poročilu direktor Europola muslimanski terorizem izpostavlja kot največjo grožnjo, ki izhaja prav iz priseljenskih skupin v EU. Čeprav je operativna baza te »fanatične manjšine« (ibid.: 5), kot jo imenuje, na Bližnjem vzhodu, naj bi bila povezana z mrežo ljudi, ki so sicer rojeni in vzgojeni v EU, a so v kratkih časovnih obdobjih radikalizirani do te mere, da so pripravljene aktivno izvajati teroristične napade v EU. Globalno grožnjo, ki naj bi jo predstavljal džihad, naj bi torej v EU krepile skupine posameznikov, ki so se urile v terorističnih dejavnostih na Bližnjem vzhodu in so se vrnile v EU.

Izpostavljanje terorizma in radikalizacije v dokumentih EU o migracijah vzpostavlja neločljivo povezavo med obema pojavoma. Poudarjanje kulturne drugačnosti tistih evropskih državljanov, ki naj

3 Leta 2015 se je število terorističnih napadov povečalo na 211 (iz 152 v letu 2013), bistveno pa se je povečalo število žrtev, iz 4 v letu 2014 na 151 v letu 2015 (EUROPOL, 2016).

bi se radikalizirali, pa vzpostavlja kulturno razliko kot nepremostljivo oviro k polnemu pripadanju evropskim družbam. Čeprav se je po podatkih Europola (ibid.) več kot polovica aretiranih pripadnikov muslimanskih terorističnih skupin že rodila na ozemlju EU in so politično člani evropskih družb in držav, jih sodelovanje v teh organizacijah, skupaj z izvorom njihovih prednikov, ponovno postavlja na drugo stran ločnice pripadanja/nepripadanja evropskemu kulturnemu prostoru. S tem pa se nevarnost radikalizacije vpisuje v sam pojav priseljavanja. Tako se potrjuje Sayadova (1996 v Melossi, 2003: 391) ideja o dvojnem sumničanju, ki so je deležni priseljenci v Evropi. Njihova tujost je namreč vnaprej izpostavljena sumničanju, vsako deviantno dejanje pa se nato prikazuje kot dokončna potrditev njihove nepremostljive tujosti, ki je nujno tudi deviantna. Tujci, pripadniki priseljskih skupin so tako vnaprej označeni kot nevarni, prek povezovanja s terorizmom in ekstremizmom pa ta nevarnost postane ogrožajoča za sam obstoj evropskih družb. Huysmans (2000) je opozoril, da je podoben diskurz obstajal že v 80-ih, ko je bilo priseljavanje razumljeno kot eden glavnih dejavnikov slabljenja nacionalne tradicije in družbene homogenosti. Podobno naj bi ekstremizem priseljskih skupin sedaj ogrožal evropske vrednote »tolerance, različnosti in medsebojnega spoštovanja ter promocije svobodnih in pluralnih skupnosti« (Evropska agenda o varnosti, 2015: 15). Priseljskim skupnostim je prek pripisovanja večje nevarnosti ekstremizma in radikalizacije pripisana »nepremostljiva kulturna oddaljenost« (Balibar, 2007: 61), ki priseljence, tudi tiste, ki v EU bivajo zakonito in so morda že postali evropski državljani, postavlja na drugo stran polne vključenosti in pripadnosti evropskim družbam, na stran inherentne nevarnosti, ki je morda latentna, a naj bi bila vedno prisotna.

4.2 Razvoj tematskih poudarkov in ključnih vrednot

Specifični diskurzivni premiki, ki sem jih opisala zgoraj, so povezani z širšim razvojem temeljnih tematskih poudarkov evropske politike do migracij, kjer se zrcalijo tudi ključne vrednote EU na tem področju. Glavni tematski okvir evropske politike do imigracije je postavljen z umestitvijo migracij v področje notranjih zadev in pravosodja, kar, kot ugotavljajo številni avtorji (Huysmans, 2000; Bigo, 2005; Schain, 2009; Guild, 2001), vodi v prevlado tematik, povezanih z varnostjo in v okvirjanje migracij kot prvenstveno varnostnega vprašanja. Migracije so v vseh analiziranih dokumentih postavljene ob bok čezmejnim kriminalnim aktivnostim in terorizmu, razumljene so kot ena ključnih varnostnih groženj, ki grozijo Evropski uniji od zunaj in ogrožajo notranjo varnost. Tematiki varnosti pa se skozi dokumente pridružita še tematika koristnosti oziroma utilitarnosti ter tematika

humanitarnosti oziroma solidarnosti. A novi tematiki ne spreminjata hierarhije temeljnih vrednot, ki določajo evropsko politiko do migracij. Kljub diskurzivnemu premiku v humanitarnost, ki sem ga opisala zgoraj, osrednja vrednota ostaja varnost, ki ji v hierarhičnem razmerju sledita vrednoti koristnosti in nato še humanitarnosti oziroma solidarnosti. Na naslednjih straneh bom opisala razvoj od »nadzora v imenu svobode« (Bigo in Guild, 2005a), ki je bil značilen za zgodnejše dokumente, k humanitarnosti v imenu varnosti, ki je značilna za aktualno politiko do migracij in ki ohranja primat sekuritarnega vidika evropske migracijske politike.

Varnost / svoboda

Tematika varnosti je bila v analiziranih dokumentih iz 80-ih in 90-ih povezana s tematiko svobode, saj je šlo za obdobje vzpostavljanja prostega pretoka znotraj EU ter spreminjanja mejnih režimov suverenih držav. Večja svoboda gibanja znotraj EU zaradi ukinjanja notranjih mej naj bi avtomatsko pomenila večjo grožnjo varnosti. Svoboda in varnost sta bili tako prikazani kot dve plati iste medalje, med njima pa je bila vzpostavljena obratno sorazmerna odvisnost – povečanje ene naj bi nujno vodilo v zmanjšanje druge, zato naj bi bili nujni ukrepi za uravnoteženje obeh. Večja kriminalnost naj bi bila avtomatska posledica zmanjšane mejnega nadzora med državami članicami, kar pa je narekovalo ostrejšje ukrepe glede zunanjih mej in kriminala, ki naj bi grozil od zunaj. V osrčje enačbe svobode in varnosti so bile vpletene migracije, ki jih je opredeljevala binarnost legalnost–nelegalnost, kjer naj bi odpiranje prostora EU za zakonito priseljevanje (torej večanje svobode) avtomatsko vodilo v povečanje nevarnosti za nezakonito priseljevanje, ki pa je povezano s čezmejnimi kriminalom in mednarodnimi zločini (torej večanje nevarnosti). Vprašanja migracij so bila tako postavljena v samo središče razmerja med svobodo in varnostjo, ukrepi pa so šli v smer poostrelega nadzora mej in preprečevanja vstopa vsem nezazelenim. Vrednota svobode je bila torej podrejena vrednoti varnosti, ukrepi nadzora pa so bili upravičeni prav z argumenti zagotavljanja večje svobode, kar sta Bigo in Guild (2005a) poimenovala »nadzorovanje v imenu svobode«.

Nadzorovanje migracij naj bi bilo za zagotavljanje svobode ključno, saj so migracije v vseh analiziranih dokumentih neločljivo povezane s kriminalnimi aktivnostmi. Ta vez ni eksplicitna, saj nikjer ni zapisano, da so migracije kriminalna aktivnost, je pa implicirana prek stalnega pojavljanja migracij ob boku kriminalnih dejavnosti, čezmejnega kriminala, pa tudi najhujših oblik kriminalnih aktivnosti, kot sta terorizem in trgovina z ljudmi. Diskurzivno premico, ki povezuje migracijo z

najhujšimi oblikami mednarodnega kriminala bi lahko opredelili takole: migracije – nedovoljene migracije – tihotapljenje – trgovina z ljudmi – mednarodni kriminal – terorizem. V takem diskurzivnem sestavu se kriminalnost kaže kot inherentna pojavu migracij. V analiziranih dokumentih ta premica ni vedno eksplicitna. Predvsem v dokumentih od Haaškega programa (2004) dalje poglavja, ki se ukvarjajo neposredno s kriminalnimi aktivnostmi, ne omenjajo več priseljevanja, kar ustvarja vtis, da migracije niso primarno razumljene kot kriminalna aktivnost. A na drugi strani poglavja o upravljanju z migracijami omenjajo kriminalne aktivnosti ob boku migracij, s čimer je vzpostavljena pomenska povezava obeh pojavov, za vse kriminalne dejavnosti, omenjene v dokumentih pa nato obstaja inherentni dvom, da se lahko razširijo tudi v EU prav prek migracij.

Skozi dokumente je opazna sprememba lokacije tiste točke v prostoru, ki je za zagotavljanje varnosti ključna. Dokumenti iz 90-ih namreč kot ključne izpostavljajo zunanje meje EU, kjer naj bi poostren nadzor nadomestil manko varnosti, ki naj bi nastal kot posledica ukinjanja notranjih mej med državami članicami. Vrh Evropskega sveta v Tampereju (1999) nato na prelomu stoletja omeni zunanjo dimenzijo migracijske politike EU, ki nakaže proces eksternalizacije upravljanja z migracijami, Haaški program iz 2004 pa poudari, da je na izzive migracij mogoče odgovoriti le v sodelovanju z državami izvora in tranzita (Haaški program, 2004). Partnerstva s tretjimi državami pri upravljanju migracij pridejo v samo ospredje evropske imigracijske politike z dokumentom Evropske komisije Globalni pristop k vprašanju migracij in mobilnosti (2011), ki zunanjo mejo EU prestavi daleč stran od ozemlja Unije, v države izvora in tranzita, ki naj bi v zameno za razvojno pomoč preprečevale nedovoljene migracije in tako posredno skrbele za varnost EU. Bigo in Guild (2005a) v tem kontekstu ugotavljata, da nadzorovanje v imenu svobode premakne lokacijo nadzora in jo odmakne od mej EU, s čimer ustvari nove družbene razmejitve tako znotraj kot zunaj teritorija, ki je dojet kot evropski.

A ob tem dodajam, da se s premikom lokacije ključne točke zagotavljanja varnosti EU v tretje države zgodi še ena pomembna sprememba, saj se iz dvojice vrednot varnost/svoboda umakne svoboda, ki jo zamenja tematika koristnosti migracij. Vrednota svobode in svobodnega gibanja ni več izpostavljena kot temeljna pravica. Medtem ko sklepi vrha v Tampereju (1999: 1) še zapišejo, da bi bilo »v nasprotju z evropsko tradicijo, da bi svoboščine odrekala tistim, ki jih okoliščine upravičeno silijo k iskanju dostopa do EU«, kar vključuje tudi pravico do svobode in svobodnega gibanja, diskurz o svobodnem gibanju od Haaškega programa (2004) dalje ni več prisoten. Svobodno gibanje ni več okvirjeno v kontekstu temeljnih pravic, temveč kot solidarno omogočanje mobilnosti, v

kolikor je takšna mobilnost gospodarsko koristna. Vsi ostali premiki posameznikov v smeri EU pa naj bi predstavljali grožnjo.

Priložnost / ogroženost

Od začetka 2000-ih dalje analizirani dokumenti torej začnejo izpostavljati priložnosti, ki jih migracije lahko pomenijo za EU, hrbtno plat priložnosti pa predstavlja ogroženost. Migracije so predstavljene kot družbeno dejstvo, ki ima pomemben vpliv na EU, s celovitim pristopom pa naj bi bilo možno upravljati z migracijo na način, da bi izkoristili priložnosti in zmanjšali tveganja, predvsem za EU. Priložnosti, ki naj bi jih prinašale migracije, so vezane na trg dela. Migracije naj bi namreč nadomestile pomanjkanje delovne sile v nekaterih sektorjih evropskih gospodarstev ter pomagale ohraniti vzdržnost sistemov socialne države, ki se soočajo z demografskim upadom in nevarnostjo ekonomske nevzdržnosti na dolgi rok. A na drugi strani naj bi priložnosti spremljale tudi grožnje, ki so grožnje notranji varnosti EU. V prvi vrsti naj bi nezakonite migracije onemogočale vzpostavitev vključevalnega in odprtega sistema priseljevanja, saj naj bi spodkopavale zaupanje v sistem in krepile stigmatizacijo celotnega pojava migracij, kot je zapisano v Evropski agendi o migracijah (2015). Preprečevanje in zmanjševanje nezakonite imigracije naj bi bilo tako ključno za omogočanje koristnosti in uspešnosti zakonitih migracij. Druga nevarnost, ki naj bi sledila iz omogočanja priseljevanja, je razvoj in krepitev sive ekonomije, ki je v Haaškem programu (2004) predstavljena kot dejavnik privlačnosti za migracije. Zapise o zakonitem priseljevanju tako pogosto spremljajo zapisi o boju proti nezakonitemu zaposlovanju, kot da gre za neločljiva pojava. Tako tudi zakonito priseljevanje v sebi nosi nevarnost nezakonitosti. Naslednji element ogroženosti pa naj bi predstavljala radikalizacija in ekstremizem, ki naj bi bila povezana s tujci v Evropi, bodisi državljani tretjih držav, ki stalno prebivajo v EU, ali pa evropskimi državljani, potomci priseljencev, kot izpostavlja Evropska agenda o varnosti (2015). Priselitvam, tudi zakonitim, je tako pripisana inherentna nevarnost, migracije pa so vzpostavljene kot ambivalenten pojav, ki na eni strani prinaša nekatere koristi, na drugi strani pa ogroža notranjo varnost in red EU.

Dvojnost priložnost / ogroženost se torej razmejuje po liniji ekonomija / kultura. Migracije naj bi namreč predstavljale priložnosti predvsem v smislu gospodarske rasti in zadovoljevanja potreb gospodarstva, medtem ko se ogroženost nanaša predvsem na kulturo in vrednote. Evropski sistemi odprtih in vključujočih migracijskih politik naj bi bili ogroženi zaradi nevarnosti nezakonite migracije, torej izkoriščanja vrednot humanosti in odprtosti, vrednote pravne države in zakonitosti naj bi ogrožala nevarnost zaposlovanja v sivi ekonomiji,

vrednote vključevalnosti in integracije pa naj bi ogrožale skupine v EU, ki se radikalizirajo. Zanje se predvideva, da so pravno sicer integrirane (imajo evropsko državljanstvo ali vsaj dovoljenje za bivanje), a izhajajo iz kulturno drugačnih okolij, kar mednje in med okolje priselitve postavlja nepremagljivo kulturno razliko.

Humanost / izkoriščanje

Na polju kulture pa je vzpostavljena še ena tematska dvojica, in sicer humanost EU proti izkoriščevalski naravi zunanjega sveta, ki utrjuje temeljno tematsko dvojico evropske politike do migracij, to je dvojnost znotraj / zunaj.

Dihotomija znotraj / zunaj je prisotna v vseh analiziranih dokumentih in temeljno zaznamuje evropsko politiko do migracij. Polje znotraj označujejo vrednote, kot so svoboda, varnost, pravice, humanost, medtem ko je polje zunaj označeno z nevarnostjo, kršitvami, zlorabami, kriminalom. Bauman (2016: 89) celo zapiše, da je migracijska politika namenjena krepitevi delitve med tema dvema velikima svetovnjima kategorijama, čistim, zdravim in vidnim svetom znotraj ter odevnim, temnim, okuženim in nevidnim svetom zunaj. Podmena vseh analiziranih dokumentov je, da grožnja prihaja od zunaj – grožnja zmanjšane varnosti in svobode navznoter, grožnja povečanega kriminala, grožnja temeljnim vrednotam in svoboščinam znotraj EU. Razmejitev med znotraj in zunaj poteka geografsko po zunanjih mejah EU, politično sega v države izvora in tranzita, kamor EU prek zunanje politike izvaža svoje varnostne standarde, kulturno pa poteka po liniji vrednot humanosti proti poskusom izkoriščanja sistemov zaščite in mobilnosti, s pojavi radikalizacije in ekstremizmov pa tudi izkoriščanja sistemov integracije.

Humanost EU je na primer izpostavljena v zapisih o azilni politiki, ki naj bi pomagala in zaščitila ljudi v stiski, ljudi na begu, ljudi, ki potrebujejo mednarodno zaščito. Ta odgovornost in solidarnost do vseh, ki bežijo pred preganjanjem, je razumljena kot inherentni del evropskih vrednot. A na drugi strani naj bi jo spodkopavali poskusi prevar, ki prihajajo od zunaj. Evropska agenda o migracijah (2015) na primer navaja konkretne številke o odstotku zavrženih prošenj za azil, ki pa jih predstavlja kot potrditev nevarnosti zlorab, ne pa npr. kot dokaz prevelike restriktivnosti azilnih postopkov. Nezmožnost zagotavljanja ustrezne in hitre zaščite tistim, ki jo potrebujejo, ne postavlja pod vprašaj evropske humanosti, temveč krivi vse tiste, ki naj bi poskušali izkoristiti sisteme zaščite. Podobna je diskurzivna konstrukcija v poglavjih o nujnosti reševanja življenj na morju. Čeprav ti zapisi izpostavljajo vrednoto humanosti in potrebe po rešitvi življenj,

hkrati jasno izpostavljajo, da gre za osebe, ki poskušajo v EU priti na nezakonit način in torej izkoristiti evropsko humanost. Hkrati so zapisi o humanitarnih katastrofah in tragedijah na morju umeščeni v poglavja o sodelovanju s tretjimi državami, kar implicira, da se take tragedije dogajajo zaradi neustreznega sodelovanja tretjih držav, katerim EU pomaga prek partnerstev za krepitev zmogljivosti in razvojne pomoči prav z namenom preprečevanja nadaljnje izgube življenj. EU je tako izpostavljena kot akter humanitarnosti in humanosti, medtem ko so tretje države predstavljene kot brezbržne in neodgovorne. Še en primer so ukrepi glede boja proti mrežam tihotapcev, ki naj bi bili primarno usmerjeni k pomoči žrtvam izkoriščanja, a glavni ukrep predvideva »uničenje plovil tihotapcev« (Evropska agenda o migracijah, 2015). To ponovno kaže na razumevanje, da sicer humanitarno naravnost evropske politike, torej reševanje žrtev tihotapcev, ogroža izkoriščanje s strani kriminalnih združb, ki nameravajo izkoristiti dolžnosti EU glede reševanja življenj na morju ter na ta način omogočiti nezakonito migracijo. Z izpostavljanjem radikalizacije in ekstremizma znotraj EU, ki naj bi bilo povezano s priseljenci, ki so sicer že integrirani v evropske družbe, pa se ločnica med humano usmeritvijo EU in izkoriščevalskim Drugim prestavlja celo znotraj ozemlja EU, hkrati pa se intenzivira iz izkoriščanja v odkrito sovražnost do evropskih družb. Zakoniti priseljenci ali celo potomci priseljencev, ki naj bi sodelovali v akcijah muslimanskih terorističnih skupin, so razumljeni kot Drugi, ki so izkoristili sisteme integracije in se vključili v evropske družbe, sedaj pa jim škodijo s terorističnimi akcijami.

Kot sem pokazala že zgoraj, humanitarna naravnost evropske politike do migracij zgolj prekriva represivnost ukrepov in jih ne spreminja, njeni motivi pa niso prvenstveno humanitarni, temveč post-humanitarni, saj služijo varnostnim in ekonomskim ciljem EU. Hkrati pa diskurz humanitarnosti utrjuje oziroma še pogloblja razmejitve med znotraj in zunaj, prek vzpostavljanja ločnice med EU kot akterjem humanosti in Drugimi, ki naj bi to humanost izkoriščali. To pa ponovno vodi v legitimacijo praks nadzora, ki naj bi bile nujne za ohranjanje varnosti znotraj evropskega prostora. Če je bil torej za zgodnejše dokumente značilen »nadzor v imenu svobode« (Bigo in Guild, 2005a), je za aktualno politiko do migracij značilna humanitarnost v imenu varnosti, ki pa ne ukinja primata sekuritarnega vidika evropske migracijske politike.

4.3 Tabela terminologije

Za bolj shematično ponazoritev zgoraj opisanih diskurzivnih premikov in razvoja tematskih poudarkov prilagam tabelo terminologije, kjer izpostavljam glavne uporabljene termine glede na pet ključnih

tematik. Iz tabele je razvidno, katere termine analizirani dokumenti uporabljajo za poimenovanje migracij in migrantov ter kako se razvija terminologija na področjih upravljanja z migracijami, razumevanja migracij kot grožnje in priložnosti ter vzpostavljanje diskurza humanosti oziroma humanitarnosti.

	Poimenovanje	Upravljanje	Grožnja	Priložnost	Humanost
Dokument iz Palme (1989)	Državljeni tretjih držav Nezakonita imigracija	Nadzor zunanjih mej Vračanje	Terorizem Mednarodni kriminal Trgovina z drogami		
Maastrichtska pogodba (1992/1993)	Državljeni tretjih držav Nedovoljena imigracija	Boj proti nedovoljeni imigraciji Imigracijska politika in politika glede državljanov tretjih držav	Terorizem Trgovina z drogami Mednarodni kriminal		
Amsterdamska pogodba (1997/1999)	Državljeni tretjih držav Begunci Nezakonita imigracija	Nadzor nad zunanjimi mejami	Kriminal		
Konvencija o izvajanju Schengenskega sporazuma (1990)	Tujci	Mejni nadzor Prisilna odstranitev Zavrnitev vstopa			
Vrh v Tampereju (1999)	Nezakonita imigracija Državljeni tretjih držav Migracijski tokovi	Upravljanje migracijskih tokov Celosten pristop Partnerstva z državami izvora in tranzita Prostovoljne vrnitve Ponovni sprejem	Masoven priliv beguncev Mednarodni kriminal Resen kriminal Trgovina z ljudmi Ponarejeni dokumenti Terorizem		Žrtve trgovine z ljudmi Humanitarne potrebe Informacijske kampanje o dejanskih možnostih zakonite imigracije

	Poimenovanje	Upravljanje	Grožnja	Priložnost	Humanost
Haaški program (2004/2005–2010)	Mednarodne migracije Migracijski pojavi Državljeni tretjih držav Zakonito priseljevanje Delovni migranti Nezakonito priseljevanje Zakonita potovanja Migracijski tokovi	Uravnavanje tokov priseljevanja Kontrola zunanjih mej Celovit pristop Politike vstopa in sprejema Politike vključevanja in vračanja Pravična delitev odgovornosti Vračanje in ponovni sprejem Analiza ogroženosti Partnerstva s tretjimi državami	Posebni pritiski na azilne sisteme Izjemni migracijski pritiski na dele zunanjih mej Teroristični napadi Nezakonito priseljevanje Trgovanje z ljudmi Tihotapljenje Organiziran kriminal Siva ekonomija in nezakonito zaposlovanje	Spodbujanje gospodarstva Potrebe po migracijski delovni sili na trgu dela	Pomoč tretjim državam pri njihovih naporih upravljanja migracij in zaščite beguncev Humanitarne katastrofe Dostop do zaščite na najzgodnejši stopnji Medkulturni dialog
Stockholmski program (2010–2014)	Poslovneži, turisti, študenti, znanstveniki, delavci, osebe, ki potrebujejo mednarodno zaščito Nezakonito priseljevanje Mešani tokovi Mobilnost Sekundarne migracije znotraj unije	Celostno upravljanje zunanjih meja Organizacija zakonite migracije Boj proti nezakonitemu priseljevanju Nadzor na mejah Vključevanje Vračanje Krožne migracije Ocene tveganja posameznikov Vračanje in ponovni sprejem Partnerstva za mobilnost	Pritisk nezakonitih migracijskih tokov Čezmejni kriminal Organizirani kriminal Terorizem Trgovina s prepovedanimi drogami Korupcija Trgovina z ljudmi Tihotapljenje ljudi Trgovina z orožjem	Potrebe držav članic Potrebe trga dela Povpraševanje po delu Demografski izzivi Gospodarski razvoj in uspešnost EU Konkurenčnost Gospodarska vitalnost Ponudba in povpraševanje Sinergije med migracijami in razvojem Razvojni učinki nakazil	Tragedije na morju Operacije na morju Zaščita ljudi v stiski Žrtve trgovine z ljudmi Regionalni programi zaščite Razvoj zmogljivosti v tretjih državah Beg možganov Medkulturni dialog
Sklepi Evropskega sveta 2014–2019	Zakonite migracije Nezakonite migracije	Upravljanje meja Sporazumi s tretjimi državami Vračanje in ponovni sprejem	Tihotapljenje Trgovina z ljudmi Hude oblike organiziranega kriminala Terorizem Radikalizacija in ekstremizem Tuji bojovníki	Priložnosti zakonitih migracij Dialog s poslovno skupnostjo	Obveznosti glede mednarodne zaščite Preprečevanje nezakonitih migracij Izogibanje smrtnim žrtvam Tvegane poti

	Poimenovanje	Upravljanje	Grožnja	Priložnost	Humanost
GAMM (2011)	Mobilnost Migracijska gibanja Talentirane osebe Migranti podjetniki Redni potniki Migracijski vzorci Ne gre za »tokove«, »številke« in »poti«, temveč za ljudi	Politika mobilnosti Vizumski dialogi Trgovinska politika Krožne migracije Partnerstva za mobilnost Dialogi o migracijah in mobilnosti Zunanja razse- žnost azila Migracijski profili Migracijske misije Platforme sodelovanja Pristop »več za več« Učinkovita obravnava nezakonitih migracij Integrirano upravljanje mej Učinkovito vračanje	Nezakonita trgovina in tihotapljenje z ljudmi Nezakonite migracije	Pomanjkanje delovne sile Prosta delovna mesta Vitalnost in konkurenčnost EU Prilagodljiva delovna sila Zasebni sektor, delodajalci Razvojne koristi Prenos nakazil Globalni trg dela Maksimiranje razvojnega učinka	Beg možganov Zaščita žrtev trgovine z ljudmi Mobilnost v varnem okolju Krepitev zmogljivosti Zmogljivost zaščite v tretjih državah Namenski informacijski centri
Evropska agenda o migracijah (2015)	Tokovi Migranti na morju Migracijski pritisk Ranljivi migranti Množično priseljavanje Begunci Migranti z neurejenim statusom Migracijska kriza Nedovoljene migracije Nadarjeni in podjetni študenti, raziskovalci, delavci	Pristop kritične točke Zmanjšanje spodbud za nedovoljene migracije Uničenje plovil tihotapcem Ukrepi proti nezakonitemu zaposlovanju Razvojna pomoč Učinkovito upravljanje migracij delovne sile	Pritisk tisočih migrantov Pritisk brez primeren na azilne sisteme Kriminalne mreže tihotapcev Neuspešni prosilci za azil, ki se poskušajo izogniti vrnitvi Osebe, ki jim je pretekel vizum Migranti, ki so stalno brez urejenega statusa Zlorabe azilnih sistemov	Krožna rast in razvoj Mobilnost delovne sile Trajnostna rast gospodarstva EU Kvalificirani tuji strokovnjaki Razvojni izkoristek za države izvora	Človeška tragedija Osebe, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito Operacije iskanja in reševanja Dolžnost zaščite ljudi v stiski Projekti za razvojno pomoč Varna nakazila Resnična predstava o verjetnosti srečnega konca potovanja

	Poimenovanje	Upravljanje	Grožnja	Priložnost	Humanost
Evropska agenda o varnosti (2015)	Migranti Ljudje, ki iščejo zaščito ali boljše ekonomske pogoje	Mejno upravljanje Rizični profili Boj proti kriminalu	Tuji bojovníki Radikalizacija Nasilje Terorizem Mednarodni organizirani kriminal Tihotapljenje migrantov Trgovina z ljudmi		Človeške tragedije v Mediteranu

5

Zaključek

Migracije predstavljajo za Evropsko unijo enega osrednjih izzivov, hkrati pa so Ahilova peta njenih temeljnih vrednot, ki so podrejene diskurzu varnosti, ogroženosti in strahov. To vodi v prevlado politike preprečevanja migracij, ki je zaznamovana z represivnimi ukrepi mejnih nadzorov, eksternalizacije upravljanja in množenjem praks, ki izključujejo nezaželene imigrante in selektivno dopuščajo vstop tistim, ki zadovoljujejo potrebe na trgu dela in prispevajo h gospodarski rasti. Namen mojega dela je bil ugotoviti, kako evropske politike omogočajo takšno stanje stalne krize in ogroženosti in kako je zasnovana migracijska politika, da lahko na eni strani ohranja Evropsko unijo kot unijo vrednot, na drugi strani pa producira ukrepe, ki so diametralno nasprotni tem istim temeljnim vrednotam. Kljub začetni enostavni predpostavki, da se z zaostrovanjem ukrepov na terenu zastruje tudi retorika v dokumentih, sem ugotovila, da stvari niso tako črno-bele, linearne in razmejene ter da se retorika na eni strani ne zastruje, na drugi strani pa se celo razvija v smer večje liberalnosti in humanosti.

Opravljen analiza je pokazala, da je evropska migracijska politika od pred-Maastrichtskega obdobja do danes doživela nekatere spremembe v diskurzu, ki kažejo na vznik novih tematik, spremembe v glavnih poudarkih in smer razvoja diskurza v migracijskih politikah EU. Gre za pomemben preobrat z vidika razumevanja polja udejanjanja evropskega apartheida. Dosedanji raziskovalni napor kritične teorije migracij in družbene teorije so namreč v središče postavljali razumevanje migracijske politike kot restriktivne, represivne in protievropske. Opravljen analiza pa kaže, da se je v zadnjih letih, predvsem s pristopom GAMM in Agendo o migracijah iz 2015 odkrito restriktivni diskurz umaknil bolj afirmativnim in produktivnim dikcijam temeljnih evropskih vrednot, humanosti in humanitarnosti. Kot sem pokazala zgoraj, to mehčanje diskurza ne vodi v manj restriktivne ukrepe na terenu, vzpostavlja pa novo polje, kjer se oblikuje produkcija tujstva ter diskurzivno (in iz njega sledeč pravno in politično) zamejevanje članstva in pripadanja migrantov v EU ter s tem nov način artikulacije evropskega apartheida v 21. stoletju.

Identificirala sem osem ključnih diskurzivnih premikov, ki spreminjajo način artikulacije migracijske politike. Ti premiki sicer navidezno širijo perspektive imigracije v EU, a prek prepleta različnih diskurzivnih elementov dejansko ne spreminjajo temeljnih predpostavk o ogroženosti EU in drugosti migrantov, temveč ohranjajo meje njihovega (ne)pripadanja ter odpirajo prostor represivnim ukrepom preprečevanja dostopa. Premik od nadzora k upravljanju diskurzivno sicer zmanjšuje represivnost migracijske politike, a med ukrepi upravljanja migracije še vedno prevladujejo ukrepi preprečevanja dostopa.

Premik od grožnje k priložnostim sicer dodaja nov vidik k razumevanju migracij, a priložnosti so razumljene predvsem v ekonomskem smislu koristnosti za trge dela, njihova hrbtina pa ostajajo nezakonite migracije, ki tako postanejo ne zgolj grožnja notranji varnosti, temveč tudi grožnja ekonomskemu oziroma gospodarskemu napredku, tako držav EU kot tretjih držav. Premik od nezakonitosti k migracijam in mobilnosti opisuje vpeljevanje termina mobilnost za poimenovanje zaželene migracije, ki prenaša ločnico zakonito/nezakonito na par mobilnost/migracije, termin migracije pa tako postaja vnaprej določen z nezakonitostjo in nezaželenostjo. S tem je povezan premik od preprečevanja migracij k omogočanju mobilnosti, ki daje vtis, da postajajo ukrepi za selektivno zakonito migracijo bolj pomembni od ukrepov za preprečevanje nezaželenega priseljevanja, a pri tem so ukrepi preprečevanja sistemski, medtem ko ukrepi omogočanja migracij ostajajo projektni, vezani na ukrepe posamezne države članice in njihove trge dela. Pri premiku od notranjih k zunanjim zadevam gre poleg eksteralizacije ukrepov upravljanja predvsem za prenos odgovornosti na tretje države, ki so prikazane kot tiste, ki imajo zaradi migracij težave, EU pa jim je pripravljena solidarno pomagati pri njihovem reševanju. EU svoje intervencije tako zapakira v humanitarni diskurz pomoči in reševanja, čeprav je logika zadaj na eni strani tržna, osnovana na utilitarističnih principih koristnosti za trge dela in gospodarstvo, ali pa sekuritarna, v smislu izvažanja varnostnih standardov v tretje države. Premik od odgovornosti do zagotavljanja mednarodne zaščite k preprečevanju zlorab predstavlja premik od diskurza mednarodnopravnih obveznosti v diskurz humanitarne pomoči, ki povečano restriktivnost azilnih postopkov opravičuje z nujnostjo preprečevanja zlorab, kar naj bi omogočilo boljšo zaščito tistim, ki so do nje upravičeni. S tem je povezan širši premik od varovanja k reševanju, ki opisuje premik iz sekuritarnega v humanitarni diskurz, kar pa ne vodi v zmanjšanje represivnosti ukrepov migracijske politike, saj je humanitarni diskurz uporabljen zgolj kot novo sredstvo legitimacije mejnih nadzorov in preprečevanja nezakonite imigracije v EU. Nazadnje izpostavljam še premik od zunanjega terorizma k radikalizaciji navznoter, ki grožnjo varnosti EU prestavlja navznoter, a predstavljajo jo še vedno tisti »drugi«, pripadniki priseljskih skupnosti, ki so sicer že lahko postali državljani EU, a naj bi jih njihova kulturna razlika postavljala na stran grožnje, nevarnosti, radikalnosti.

Kot sem pokazala, gre pri teh diskurzivnih spremembah bolj za majhne diskurzivne premike, širjenje terminologije in vključevanje novih senzitivnosti, ki skupaj ustvarjajo vtis razvoja migracijske politike v smer večje liberalnosti in humanosti. Tematici varnosti, ki prevladuje v 90-ih, se na začetku novega stoletja pridruži tematika koristnosti

migracij, v zadnjem času pa še tematika humanitarnosti oziroma solidarnosti. A novi tematiki ne spreminjata hierarhije temeljnih vrednot, ki določajo evropsko politiko do migracij, saj sta podrejeni sekuritarnim vidikom. Osnovna izhodišča in antagonizmi evropske migracijske politike, ki migracijo okvirjajo kot varnostno vprašanje, ki nato narekuje uporabo represivnih ukrepov, se torej ne spreminjajo. Še več, premik v humanitarni diskurz ne pomeni, da so restriktivnim in sekuritarnim ukrepom zgolj dodani še humanitarni ukrepi, temveč da se tudi ukrepi nadzora in preprečevanja migracij prikazujejo kot ukrepi humanitarne pomoči.

Čeprav torej humanitarni diskurz postaja vse bolj izpostavljen, je zgolj druga plat medalje diskurza o varnosti, ki je v hierarhiji vrednot še vedno trdno na prvem mestu. Hkrati pa je sam humanitarni diskurz prepleten s post-humanitarnim etosom upravljanja, ki sebe postavlja v središče dobrodelnosti, vsak svoj posamični napor razume kot veliko gesto gostoljubja, ob spregledu zgodovinskih in družbenih okoliščin, zaradi katerih je humanitarna pomoč sploh potrebna pa dejansko ohranja status quo globalnih družbenih razmerij. Končni cilj ukrepov EU na področju migracij, ki se kažejo kot humanitarni, ni niti pomoč iz usmiljenja niti poskus spremembe temeljnih vzrokov globalne neenakosti, kar sta bili po Chouliaraki (2012) značilnosti moderne solidarnosti in humanitarnosti, temveč varnostna in ekonomska prosperiteta EU. Razvojna pomoč tretjim državam in širjenje eksternalizacije upravljanja migracij služi obema ciljema, varnostnemu prek izvoza varnostnih standardov v tretje države in ekonomskemu prek omogočanja mobilnosti koristni delovni sili. V okviru azilnih sistemov je pomoč podrejena preprečevanju zlorab, s čimer se humanitarni cilji umikajo varnostnim, okvir omogočanja zakonitih migracij pa je pogojen s trgi dela in potrebami gospodarstva, kjer torej humanitarne cilje zamenjujejo ekonomski.

Za to posthumanitarno etiko je po Chouliaraki (2012) značilen ironičen pogled, ne pa empatično razumevanje in angažirana vključenost v zmanjševanje temeljnih globalnih neenakosti. Evropska migracijska politika izkazuje prav tako ironijo. Pomaga upravljati z migracijo drugod in nudi izdatno finančno pomoč za begunce v tretjih državah, dokler ne želijo prestopiti njenega praga. Takrat sočutno roko zamenjajo strah, stigmatizacija, kriminalizacija in marginalizacija. Vstop dovoli zgolj tistim, ki so pripravljene priti pod njenimi pogoji, predvsem kot ekonomsko koristna komoditeta, in se pod njenimi pogoji tudi vrniti. EU se pri tem kaže kot brez zgodovinskega spomina in odgovornosti, nemočna ob silah globalnega razvoja dveh hitrosti.

Takšna pozicija ohranja temeljno dihotomijo evropske politike do migracij, to je dvojnost znotraj / zunaj, kjer polje znotraj označujejo vrednote, kot so svoboda, varnost, pravice, humanost, medtem ko

je polje zunaj prostor, od koder prihajajo vse nevarnosti in grožnje, označen s kršitvami, zlorabami, kriminalom. Razmejitev med znotraj in zunaj poteka geografsko po zunanjih mejah EU, politično pa sega v države izvora in tranzita, kamor EU prek zunanje politike izvaža svoje varnostne standarde. Dvojnost znotraj / zunaj se je najprej izrisovala prek dvojice vrednot varnost / svoboda, kjer naj bi povečanje svobode navznoter, s prostim pretokom in ukinjanjem notranjih mej narekovalo ostrejše ukrepe za ohranjanje varnosti na zunanjih mejah. Ko so dokumenti začeli izpostavljati potencialne koristi migracij, so na drugo stran postavili ogroženost, ki naj bi jo predstavljale nezakonite migracije in razrast sive ekonomije, ki naj bi bila povezana z bolj odprtimi sistemi sprejema. Zapisi o koristnosti migracij so torej vedno vezani na potrebo po preprečevanju zlorab, ki bi lahko ogrozile potencialne koristi. A če so koristi migracij vezane predvsem na ekonomske koristi, je ogroženost vezana predvsem na kulturo in vrednote. Pri tem je EU predstavljena kot akter humanosti in branik vrednot, nasproti Drugim, ki naj bi to humanost izkoriščali in ogrožali temeljne vrednote. Evropski sistemi odprtih in vključujočih migracijskih politik naj bi bili ogroženi zaradi nevarnosti nezakonite migracije, torej izkoriščanja vrednot humanosti in odprtosti, vrednote pravne države in zakonitosti naj bi ogrožala nevarnost zaposlovanja v sivi ekonomiji, vrednote vključevalnosti in integracije pa naj bi ogrožale skupine v EU, ki se radikalizirajo.

5.1 Sklepne misli

Kaj vse to pomeni za nadaljnje perspektive imigracije v EU? Ohranjanje varnosti kot temeljne vrednote migracijske politike vodi v krepitev trdnjave Evrope, ki ustanavlja lastno mejno in obalno stražo, povečuje pristojnosti in proračun agenciji Frontex, vlaga v nove elektronske sisteme nadzora, krepi ukrepe vračanja s sporazumom s Turčijo in podobno. Diskurz o ogroženosti, ki spremlja tako diskurz o koristnosti in diskurz o humanitarnosti, je kot olje na ogenj razrastu skrajno desničarskih strank, ki po Evropi pridobivajo na politični moči in medijski vidnosti prav prek izrabljanja vprašanj migracij, ki naj bi ogrožale evropsko kulturo in vrednote, kar vodi v spodbujanje nadaljnje sekuritizacije. Evropske institucije na to ne ponujajo odločnega zagovora mirnega medkulturnega sobivanja in tako prispevajo k normalizaciji rasističnega diskurza. V svojih dokumentih dopuščajo celo enačenje priseljevanja z radikalizacijo, kot sem pokazala v analizi. Večja nevarnost je pripisana islamskim terorističnim skupinam, ki delujejo v EU, kot pa institucionaliziranim skrajno desničarskim strankam, ki se krepijo v posameznih državah članicah in na ravni EU. Medtem ko je prvim pripisana sovražnost do vrednot EU, to ni izpostavljeno v primeru drugih, čeprav temeljijo na idejah, od katerih se je EU ob svojem

nastanku želela za večno posloviti. Militantnost drugih je izpostavljena kot dodaten vzrok za represivne ukrepe, lastna militantnost pa je ob tem spregledana.

Vse to prispeva h krepitvi »kulturnega in moralnega skepticizma do same ideje transnacionalnega sodelovanja in mirnega sobivanja, ki je navdihovala pobudnike Evropske unije«, kot je prevladujoči javni sentiment lepo opisala Chouliaraki (v Vidmar Horvat, 2016: 258). Ta sentiment je z uspehom Brexita dobil nov zagon. Na eni strani lahko pričakujemo, da se bo EU po Brexitu poskušala ponovno vzpostaviti kot domovina humanističnih vrednot in socialne države, a je na drugi strani soočena z državami članicami, ki zapirajo svoje meje in bolj kot evropske vrednote ščitijo svoje nacionalne politične in ekonomske interese, pa tudi z razrastom nestrpnosti, ksenofobije, sovražnega govora in kulturne marginalizacije, ki so se iz političnega obrobja prestavili v sam center javnih razprav, tudi znotraj evropskih institucij. Glede smeri razvoja diskurzov migracijske politike to verjetno pomeni nadaljnjo liberalizacijo, ki pa bo za abstraktnimi termini tehničnega upravljanja in načeli humanitarnosti, solidarnosti in reševanja še naprej skrivala represivne ukrepe preprečevanja dostopa, kriminalizacije migrantov in sekuritizacije ter eksternalizacije mej. Vprašanje je, kam bodo v to sliko umeščeni begunci, ki so prišli in prihajajo v EU v 2015, 2016 in verjetno še kasneje. Predvidevamo lahko, da se bo terminološka dvojnost humanost / grožnja odsliskavala prek terminov begunec oziroma azilant na eni strani in migrant na drugi, kjer bodo begunci predstavljeni kot žrtve in prejemniki solidarne pomoči v Evropi, nasproti migrantom, ki bodo ohranil svoj pomen nezaželenega, nevarnega in kriminalnega tujca, ki želi izkoristiti sisteme mednarodne pomoči, odprtih trgov in prepustnih mej. A pričakujemo lahko tudi diverzifikacijo diskurza o beguncih, predvsem v dve smeri. Na eni strani bo humanitarna usmeritev begunce in azilante slikala kot žrtve, kar se bo verjetno razvilo v diskurz o ranljivi skupini, na drugi strani pa obstaja nevarnost obravnavanja beguncev in azilantov kot socialnega problema in konkurenta na trgu dela. Pri tem bo pomembno spremljati vez ekonomija / kultura, kjer lahko pričakujemo, da se bo linijo kulturne (ne)sprejemljivosti izrabljalo za ekonomske in politične cilje, kar bo še krepilo evropski apartheid, kot je to stanje centralnosti ločnice med nami in njimi poimenoval Balibar (2007).

Kakšno prihodnost in vlogo imajo znotraj tega migranti sami? Niti trenutna situacija, niti predvidene smeri razvoja diskurzov ne prispevajo k njihovemu opolnomočenju v smer akterjev lastnih usod, ki bi bili upravičeni do zahtev glede članstva in pripadanja v družbah priselitve. Nasprotno, v diskurzih so dehumanizirani, bodisi kot grožnja, bodisi kot žrtve, bodisi kot delovna sila, v praksi pa marginalizirani in

kriminalizirani, spregledana pa je njihova vloga aktivnih soustvarjalcev evropskih družb. Ostajajo Drugi, nepripadniki, tisti zunaj, ki jim sicer želimo pomagati, a le dokler ostajajo prostorsko ločeni, dokler ne spreminjajo statusa quo našega udobja, navad, statusov. Ko prestopijo meje našega teritorija in postanejo upravičenci do naših benefitov, nastopi strah in ogroženost, zraste meja kulturne razlike, naša etičnost pa postane pogojena z njihovim spoštovanjem naših pravil. A kot je že v 90-ih na primeru zdamskih delavcev ugotovila Soysal (1994), priseljenci vseeno niso zgolj pasivni prejemniki in »žrtve« dominantnih diskurzov, temveč hkrati aktivni soustvarjalci družbene realnosti, oblikovalci novih oblik in prostorov pripadanja ter novih načinov dostopanja do javnega prostora. Zato bo eden glavnih izzivov v prihodnje, kako odpirati prostor drugim diskurzom, na primer diskurzom svobode, avtonomije, emancipacije, pravic ter alternativnim pristopom v definiranju članstva in pripadanja, ki bi zajeli nove možnosti transnacionalnega bivanja, ki jih migranti, begunci, azilanti predstavljajo. Kot opozarja Balibar (2007: 92), pri tem »še zdaleč ne gre za to, da bi jim v dani družbeni ureditvi po načelu korektivne pravičnosti podelili status žrtev ali podarili nadomestne pravice; gre za rekonstrukcijo univerzalnega skupnosti, tako da tisti 'brez deleža postanejo del' ali tako, da dobijo neomejeno pravico do diskurza enakosti, katerega zgodovinski nosilci so«. Pri tem bo pomembna aktivacija državljanstva na terenu in skupno delovanje vključenih in izključenih, saj gre dejansko za skupni boj proti zapiranju prostorov in za našo skupno človečnost.

Z vidika družbene teorije pa bo ključni izziv, kako zaznavati in opozarjati na represijo in izključevanje znotraj novega polja udejanjanja evropskega apartheida, ki ga zaznamujejo afirmativni diskurzi o temeljnih evropskih vrednotah, varovanju človeških življenj, humanosti in humanitarnosti, torej diskurzi, ki so na prvi pogled varni, vključujoči in diametralno nasprotni represivnim ukrepom na terenu.

Abstract

Migration represents one of the main challenges for the European Union, and also the Achilles heel of its fundamental values, which are subordinated to the discourses of security, threats, and fears. This leads to the domination of a policy to prevent migration, which is characterised by the repressive measures of border controls, externalisation of migration management and multiplication of practices that exclude unwanted immigrants and selectively allow entry to those that meet the labour market needs and contribute to economic growth. The aim of my work was to determine how European policies allow this situation of continuous crises and threats, and what discourse they use to, on the one hand, establish the normative framework of the EU, which should preserve the European Union as a union of values, and on the other hand, produce actions that are diametrically opposed to these same fundamental values. The main scientific goal of this research was to broaden the understanding of European migration policy as restrictive, repressive and anti-European, which is still the predominant framework in critical theory of migration, with a new understanding of actualisation of European apartheid in the 21st century, which is characterised not only by repressive aspects of power, but also by productive dictions of fundamental European values and its declarative humanistic directions.

The starting assumption was simple, that by tightening measures on the ground the rhetoric in the documents also sharpens. However, already the very first superficial reading showed that things are not so black and white, linear and deferred and that the rhetoric is, on the one hand not sharpening, and on the other hand, even evolving into more liberal and humane. In order to explain this conflict, I decided to use a historical comparative textual analysis of the fundamental documents of the European migration policy, which allowed me to follow the development of terms, discourses, and the broad thematic frames, and in their entanglement find the answer to the question, how is such a discrepancy possible between the official EU documents, which are refined,

politically correct and value-oriented, and the reality of increasingly repressive measures, which, by placing wire fences during the current increased immigration from the Middle East, remind us of the times that the idea of the European Union wanted to forget forever.

The analysis carried out showed that European migration policy has undergone some discursive changes since the pre-Maastricht period until today. The identified discursive shifts represent an important change in the understanding of the field of actualisation of European apartheid. Whereas the softening of discourse doesn't lead to less restrictive measures of the migration policy, it does establish a novel field for the production of foreignness and for the discursive (and ensuing legal and political) delineation of membership and belonging of migrants in the EU, and thus a novel way of articulation of European apartheid in the 21st century. The discursive shifts, mainly through the widening of themes and terminology, and through integration of new sensitivities show a picture of greater liberalism and humanitarianism, but don't change the hierarchy of fundamental values, since all novel themes remain subordinate to the securitarian aspects. The basic assumptions and antagonisms of the European migration policy, which frame migration as a security issue and then require the use of repressive measures, therefore do not change. Moreover, the shift to humanitarian discourse, which is lately becoming more and more pronounced, does not mean that humanitarian actions are merely added to the restrictive and securitarian ones, but that also measures of control and prevention of migration are portrayed as humanitarian aid. Therefore, although humanitarian discourse is becoming more exposed, it is simply the other side of the coin of the discourse on security. Also, humanitarian discourse itself is intertwined with a post-humanitarian ethos of governance, which places itself at the centre of charity, understanding each effort as a significant gesture of hospitality, while ignoring the historical and social circumstances, which make humanitarian aid needed at all. This way it only maintains the status quo of global social relations. The ultimate goal of EU actions in the field of migration, which are presented as humanitarian, is neither help out of pity, neither an attempt to change the root causes of global inequality, but security and economic prosperity of the EU.

Such position preserves the fundamental dichotomy of European migration policy, that is the dichotomy inside / outside, where the field inside is labelled by values such as freedom, security, justice, humanity, while the field outside is an area of origin of all the dangers and threats, characterized by violations, abuse, and crime. The demarcation in geographical terms follows the EU external borders, in policy terms it extends to the countries of origin and transit where the EU exports its

safety standards through its foreign policy, and in terms of culture it follows the line of values of humanity against attempts to exploit the systems of protection and mobility, through the phenomena of radicalization and extremism as well as through exploitation of integration systems. The EU is represented as an actor of humanity and a guardian of values, in opposition to the Other, which is seen to exploit such humanity and threaten the fundamental values.

Migrants remain dehumanized, either as a threat, either as victims or as labour, while no discursive change doesn't contribute to their empowerment into actors of their own destinies, who would be entitled to the demands for membership and belonging in the societies of immigration. They remain the Others, those who do not belong, those outside, who we otherwise want to help, but only as long as they remain spatially separated, and don't change the status quo of our comfort, habits, statuses. When they cross the boundaries of our territory and become beneficiaries of our benefits, fear emerges. The identified discursive shifts that seemingly widen the perspectives of immigration in the EU, through intertwining of different discursive elements do not change the fundamental assumptions about the threatened EU and the otherness of migrants, and thus maintain the boundaries of (not)belonging of migrants and open a space for the repressive measures of preventing access. Therefore, one of the main challenges in the future will be how to open up the space for other discourses, such as discourse of freedom, autonomy, emancipation, rights, and for alternative approaches to defining membership and belonging, which would encompass new possibilities of transnational residence that migrants, refugees, asylum seekers represent. In the light of the critical social theory, the main challenge will be, how to detect and point out repression and exclusion within the novel field of actualisation of European apartheid, which is characterised by affirmative discourses of fundamental European values, protection of human lives, humanity and humanitarianism.

Literatura

- ALBAHARI, Maurizio (2015): *Crimes of peace: Mediterranean migrations at the world's deadliest border*. United States: University of Pennsylvania Press.
- ALIVERTI, Ana (2012): »Making people criminal: The role of the criminal law in immigration enforcement«. *Theoretical Criminology* 16 (4): 417–434.
- AMOORE, Louise (2006): »Biometric borders: Governing mobilities in the war on terror«. *Political Geography* 25 (3): 336–351.
- ANDERSSON, Ruben (2012): »A game of risk: Boat migration and the business of bordering Europe«. *Anthropology Today* 28 (6): 7–11.
- ANDERSSON, Ruben (2014): *Illegality, inc.: Clandestine migration and the business of bordering Europe*. Berkeley, CA, United States: University of California Press.
- ARENDET, Hannah (2003): *Izvori totalitarizma*. Ljubljana: Študentska založba.
- BABAYAN, Diana (2011): »Balancing Security and Development in Migration Policy: EU Mobility Partnerships«. Natolin Best Master Thesis, College of Europe Natolin Campus.
- BAIRD, Theodore (2016): »Defining Human Smuggling in Migration Research: An Appraisal and Critique«. EUI Working Papers: Robert Schuman Centre for Advanced Studies Migration Policy Centre. Na: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/41508/RSCAS_2016_30.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- BALIBAR, Etienne in WALLERSTEIN Immanuel (1991): *Race, Nation, Class: Ambiguous Identities*. New York: Verso Books.
- BALIBAR, Étienne (2002): *Politics and the other scene*. New York: Verso Books.
- BALIBAR, Étienne (2007): *Mi, državljani Evrope?: meje, država, ljudstvo*. Ljubljana: Sophia.
- BANTING, Keith G. (2000): »Looking in three directions: migration and the European welfare state in comparative perspective«. V Michael Bommes in Andrew Geddes (ur.), *Immigration and welfare: Challenging the borders of the welfare state*. New York: Taylor & Francis. 13–33.
- BAUMAN, Zygmunt (1999): *Modernity and the holocaust*. Cambridge: Polity Press.
- BAUMAN, Zygmunt (2016): *Strangers at our door*. United Kingdom: Polity Press.
- BENHABIB, Seyla (2010): *Pravice drugih: tujci, rezidenti in državljani*. Ljubljana: Krtina.
- BETTS, Alexander (2011): »The global governance of migration and the role of trans-regionalism«. V Rahel Kunz, Sandra Lavenex in Marion Panizzon (ur.), *Multilayered migration governance: The promise of partnership*. United Kingdom: Routledge. 23–45.
- BIGO, Didier (2005): »Frontier controls in the European Union: who is in control?« V Didier Bigo in Elspeth Guild (ur.), *Controlling Frontiers: Free Movement into and within Europe*. Aldershot, Hants, England: Ashgate. 49–99.
- BIGO, Didier (2009): »Immigration controls and free movement in Europe«. *International Review of the Red Cross* 91 (875): 579–591.

- BIGO, Didier in GUILD Elspeth (2005a): »Policing at a distance: Schengen visa policies«. V Didier Bigo in Elspeth Guild (ur.), *Controlling Frontiers: Free Movement Into and Within Europe*. Aldershot, Hants, England: Ashgate. 233–263.
- BIGO, Didier in GUILD, Elspeth (2005b): »Introduction – Policing in the name of freedom«. V Didier Bigo in Elspeth Guild (ur.), *Controlling Frontiers: Free Movement into and within Europe*. Aldershot, Hants, England: Ashgate. 1–13.
- BROEDERS, Dennis (2007): »The new digital borders of Europe: EU databases and the surveillance of irregular migrants«. *International Sociology* 22 (1): 71–92.
- BROWN, Wendy (2010): *Walled states, waning sovereignty*. New York: Zone Books, MIT Press.
- BUNYAN, Tony (1997): »From Trevi to Maastricht: (1976–1993); 60 reports and documents on policing, immigration and asylum, Ad Hoc Group on Immigration, legal cooperation, the Trevi Group and 'acquis', the Schengen Agreement and 'acquis'«. London: Statewatch. Na: <http://www.statewatch.org/sem doc/index.php?id=903>.
- CALAVITA, Kitty (2005): *Immigrants at the Margins: Law, Race, and Exclusion in Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CARRERA, Sergio in HERNÁNDEZ I SAGRERA Raül (2011): »Mobility Partnerships: 'insecurity partnerships' for policy coherence and migrant workers' human rights in the EU«. V Rahel Kunz, Sandra Lavenex in Marion Panizzon (ur.), *Multilayered migration governance: The promise of partnership*. United Kingdom: Routledge. 97–115.
- CASTLES, Stephen in MILLER, Mark J. (2003): *The age of migration: International population movements in the modern world*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- CHOLEWINSKI, Ryszard (2005): »Migrants as minorities: Integration and inclusion in the enlarged European Union«. *Journal of Common Market Studies* 43 (4): 695–716.
- CHOULIARAKI, Lilie (2012): *The ironic spectator: Solidarity in the age of post-humanitarianism*. Cambridge: Polity Press.
- COLLETT, Elizabeth (2007): »The 'Global Approach to Migration': rhetoric or reality?«. European Policy Centre: Policy Brief. Na: http://www.epc.eu/documents/uploads/339002765_Global%20Approach%20to%20Migration.pdf.
- CRESSWELL, Tim (2006): »The right to mobility: The production of mobility in the courtroom«. *Antipode* 38 (4): 735–754.
- CRÉPEAU, François (2014): »Between Myths and Crises: Rethinking Migration Policies«. Centre for International Governance Innovation. Na: <https://www.cigionline.org/events/between-myths-and-crises-rethinking-migration-policies>.
- CUTTITTA, Paolo (2015): »Humanitarianism and Migration in the Mediterranean Borderscape: The Italian–North African Border between Sea Patrols and Integration Measures«. V Chiara Brambilla, Jussi Laine, James W. Scott in Gianluca Bocchi (ur.), *Borderscapes: Imaginations and practices of border making*. London, United Kingdom: Ashgate Publishing. 131–140.
- DE GENOVA, Nicholas P. (2002): »Migrant 'Illegality' and Deportability in everyday life«. *Annual Review of Anthropology* 31 (1): 419–447.
- DE GIORGI, Alessandro (2010): »Immigration control, post-fordism, and less eligibility: A materialist critique of the criminalization of immigration across Europe«. *Punishment & Society* 12 (2): 147–167.
- DELANTY, Gerard (2006): »Borders in a changing Europe: Dynamics of openness and closure«. *Comparative European Politics* 4 (2/3): 183–202.
- DEN BOER, Monica (2003): »9/11 and the Europeanisation of Anti-terrorism Policy: A Critical Assessment«. Notre Europe: Policy Paper No. 6. Na: <http://ftp.infoeuropa.euroidc.pt/files/data-base/000005001-000010000/000007639.pdf>.
- DÜVELL, Franck (2006): *Illegal immigration in Europe: beyond control?* New York: Palgrave Macmillan.

- DÜVELL, Franck in JORDAN, Bill (2002): »Immigration, asylum and welfare: the European context«. *Critical Social Policy* 22 (3): 498–517.
- EUROPOL (2016): »EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT)«. Na: <https://www.europol.europa.eu/content/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2016>.
- FAIRCLOUGH, Norman (2003): *Analysing discourse textual analysis for social research*. London: Routledge.
- FASSIN, Didier (2005): »Compassion and repression: The moral economy of immigration policies in France«. *Cultural Anthropology* 20 (3): 362–387.
- FAVELL, Adrian (2013): »The Changing Face of 'Integration' in a Mobile Europe«. *Perspectives on Europe* 43 (1): 53–58.
- FOUCAULT, Michel (2008): *Vednost – oblast – subjekt*. Ljubljana: Krtina.
- GAUDÉ, Laurent (2009): *Eldorado*. Paris: J'ai lu.
- GEDDES, Andrew P. (2000): *Immigration and European integration: Towards fortress Europe?* Manchester: Manchester University Press.
- GUILD, Elspeth (2001): »Moving the Borders of Europe«. The inaugural lecture delivered during the official ceremony on the occasion of the assumption of the professorship, University of Nijmegen. Na: http://cmr.jur.ru.nl/cmr/docs/oratie_eg.pdf.
- GUIRAUDON, Virginie in LAHAV, Gallya (2000): »Comparative perspectives on border control: away from the border and outside the state«. V Peter Andreas in Timothy Snyder (ur.), *The wall around the west: State borders and immigration controls in north America and Europe*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield. 55–80.
- HAYES, Ben in VERMEULEN, Mathias (2012): »Borderline – the EU's new border surveillance initiatives«. Heinrich Böll Foundation: Study. Na: <http://www.state-watch.org/news/2012/jun/borderline.pdf>.
- HONIG, Bonnie (2003): *Democracy and the foreigner*. United States: Princeton University Press.
- HUYSMANS, Jef (2000): »The European Union and the securitization of migration«. *Journal of Common Market Studies* 38 (5): 751–777.
- JOPPKE, Christian (1998): »Asylum and State Sovereignty: A Comparison of the United States, Germany, and Britain«. V Christian Joppke (ur.), *Challenge to the nation-state: Immigration in western Europe and the United States*. Oxford, England: Oxford University Press. 109–152.
- LAHAV, Gallya (2004): *Immigration and politics in the new Europe: Reinventing borders*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LAVENEX, Sandra (2004): »Justice and Home Affairs and the EU's New Neighbours: Governance beyond Membership?« V Karen Henderson (ur.), *Area of Freedom, Security and Justice in the Enlarged Europe* (One Europe or Several? Series). Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan. 89–109.
- LAVENEX, Sandra in SCHIMMELFENNIG, Frank (2009): »EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics«. *Journal of European Public Policy* 16 (6): 791–812.
- LAVENEX, Sandra in STUCKY, Rachel (2011): »Partnering' for migration in EU external relations«. V Rahel Kunz, Sandra Lavenex in Marion Panizzon (ur.), *Multilayered migration governance: The promise of partnership*. United Kingdom: Routledge. 116–142.
- MALMVIG, Helle (2004): »Cooperation or democratisation? The EU's conflicting Mediterranean security discourses«. DIIS Working Paper No. 8 Na: <https://www.ciaonet.org/attachments/6681/uploads>.
- MASTNAK, Tomaž (1998): *Evropa: med evolucijo in evtanazijo*. Ljubljana: Studia humanitatis.
- MELOSSI, Dario (2003): »'In a peaceful life': Migration and the crime of modernity in Europe/Italy«. *Punishment & Society* 5 (4): 371–397.
- MENJIVAR, Cecilia in KANSTROOM, Daniel (2013): »Introduction: 'Immigrant illegality': constructions, critiques, resistance«. V Cecilia Menjivar in Daniel Kanstroom (ur.), *Constructing immigrant 'illegality': Critiques, experiences, and responses*. United Kingdom: Cambridge University Press. 1–36.

- MEZZADRA, Sandro in NEILSON, Brett (2013): *Border as Method, or, the Multiplication of Labor*. United States: Duke University Press.
- MILES, Robert in THRÄNHARDT, Dietrich (1995): *Migration and European integration: The dynamics of inclusion and exclusion*. Madison: Fairleigh Dickinson University Press.
- MOUNIER, Gregory (2012): »Europol: A New Player in the EU External Policy Field?« V Xymena Kurowska in Patryk Pawlak (ur.), *The Politics of European Security Policies*. New York: Routledge. 89–109.
- PAASI, Anssi (2011): »A 'Border theory': an unattainable dream or a realistic aim for border scholars?« V Doris Wastl-Walter (ur.), *The Ashgate research companion to border studies*. Farnham, United Kingdom: Ashgate Publishing. 11–31.
- PAJNIK, Mojca (2010): »Socialno državljanstvo, migracije in trg dela«. V Karmen Medica, Goran Lukič in Milan Bufon (ur.), *Migranti v Sloveniji – med integracijo in alienacijo*. Koper: Univerzitetna Založba Annales. 13–36.
- PALLITTO, Robert in HEYMAN, Josiah (2008): »Theorizing Cross-Border Mobility: Surveillance, Security and Identity«. *Surveillance & Society* 5 (3): 315–333.
- PARKER, Owen (2013): *Cosmopolitan Government in Europe: Citizens and Entrepreneurs in Postnational Politics*. United Kingdom: Routledge.
- PASCOU, Yves (2014): »The future of the area of freedom, security and justice addressing mobility, protection and effectiveness in the long run«. European Policy Centre: Discussion Paper. Na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2013/pdf/0027/organisations/european_policy_centre_discussion_paper_en.pdf.
- PERKOWSKI, Nina (2012): »A Normative Assessment of the Aims and Practices of the European Border Management Agency Frontex«. Refugee Studies Centre: Working Paper No. 81. Na: <http://www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/working-paper-series/wp81-normative-assessment-frontex-2012.pdf>.
- PHILO, Greg (2007): »Can discourse analysis successfully explain the content of media and journalistic practice?« *Journalism Studies* 8 (2): 175–196.
- PHILO, Greg in BERRY, Mike (2004): *Bad news from Israel*. London: Pluto Press.
- RECCHI, Ettore in FAVELL, Adrian (2009): *Pioneers of European integration: citizenship and mobility in the EU*. Northampton, MA: Elgar, Edward Publishing.
- REISIGL, Martin in WODAK, Ruth (2001): *Discourse and discrimination: Rhetorics of racism and Antisemitism*. London: Routledge.
- RUMFORD, Chris (2006): »Theorizing borders«. *European Journal of Social Theory* 9 (2): 155–169.
- SASSEN, Saskia (2000): *Guests and aliens*. The New Press.
- SAYAD, Abdelmalek (2004): *The suffering of the migrant*. Cambridge: Wiley, John & Sons.
- SCHAIN, Martin A. (2009): »The state strikes back: Immigration policy in the European Union«. *European Journal of International Law* 20 (1): 93–109.
- SCHUMANN, Wolfgang (2005): »Structure of the EU: Cooperation in justice and domestic policy«. Na: <http://www.dadalos-europe.org/int/grundkurs4/zjip.htm>.
- SHIELDS, Rob (2006): »Boundary-thinking in theories of the present: The Virtuality of Reflexive modernization«. *European Journal of Social Theory* 9 (2): 223–237.
- SIMON, Jonathan (2009): *Governing through crime: How the war on crime transformed American democracy and created a culture of fear*. Oxford: Oxford University Press.
- SOYSAL, Yasemin Nuhoğlu N. (1994): *Limits of citizenship: Migrants and postnational membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press.
- STANDING, Guy (2011): *The Precariat: The new dangerous class*. London: Bloomsbury Academic.

- STUMPF, Juliet P. (2006): »The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, & Sovereign Power«. *bepress Legal Series (Paper 1635)*. Na: <http://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1274&context=aurl>.
- TRAUNER, Florian in KRUSE, Imke (2008): »EC visa Facilitation and Readmission agreements: Implementing a new EU security approach in the neighbourhood«. CEPS working document no. 290/april 2008. Na: <https://www.ceps.eu/system/files/book/1646.pdf>.
- TRIANDAFYLIDOU, Anna (2009): »Attempting the Impossible? The Prospects and Limits of Mobility Partnerships and Circular Migration«. ELIAMEP Thesis 1/2009, Athens: Hellenic Foundation for European and Foreign Policy. Na: <http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/en/2009/02/eliamep-thesis-1-2009-triandafyllidou.pdf>.
- TRIANDAFYLIDOU, Anna (2010): »Irregular Migration in Europe in the Early 21st Century«. V Anna Triandafyllidou (ur.), *Irregular migration in Europe: myths and realities*. United Kingdom: Ashgate Publishing Limited. 1–22.
- TRIANDAFYLIDOU, Anna in ILIES, Maria (2010): »EU Irregular Migration Policies«. V Anna Triandafyllidou (ur.), *Irregular migration in Europe: myths and realities*. United Kingdom: Ashgate Publishing Limited. 23–40.
- TRIANDAFYLIDOU, Anna in VOGEL, Dita (2010): »Irregular Migration in the European Union: Evidence, Facts and Myths«. V Anna Triandafyllidou (ur.), *Irregular migration in Europe: myths and realities*. United Kingdom: Ashgate Publishing Limited. 291–299.
- TSOUKALA, Anastassia (2005): »Looking at Migrants as Enemies«. V Didier Bigo in Elspeth Guild (ur.), *Controlling Frontiers: Free Movement into and within Europe*. Aldershot, Hants, England: Ashgate. 161–192.
- VAN DIJK, Teun (2002): »Multidisciplinary CDA: a plea for diversity«. V Ruth Wodak in Michael Meyer (ur.), *Methods of critical discourse analysis*. London: Sage Publications. 95–120.
- VAN GUNSTEREN, Herman (1988): »Admission to Citizenship«. *Ethics* 98 (4): 731–741.
- VAN HOUTUM, Henk in PIJPER, Roos (2005): »Towards a gated community«. *Eurozine*. Na: <http://www.eurozine.com/articles/2005-01-12-houtumpijpers-en.html>.
- VAN MUNSTER, Rens (2009): *Securitizing immigration: The politics of risk in the EU*. New York: Palgrave Macmillan.
- VIDMAR HORVAT, Ksenija (2016): »O prihodnosti moralnega subjekta: Ksenija Vidmar Horvat v pogovoru z Zygmuntom Baumanom in Lilie Chouliaraki«. V Ksenija Vidmar Horvat (ur.), *Postmoderna etika*. Ljubljana: Znanstvena založba Filozofske fakultete. 247–261.
- WALTERS, William (2004): »The frontiers of the European Union: A Geostrategic perspective«. *Geopolitics* 9 (3): 674–698.
- WALTERS, William (2006): »Rethinking borders beyond the state«. *Comparative European Politics* 4 (2/3): 141–159.
- WODAK, Ruth (2006): »Mediation between discourse and society: Assessing cognitive approaches in CDA«. *Discourse Studies* 8 (1): 179–190.
- ZAIOTTI, Ruben (2007): »Of friends and fences: Europe's neighbourhood policy and the 'Gated community Syndrome'«. *Journal of European Integration* 29 (2): 143–162.

Viri

Evropska agenda o migracijah (2015): COM(2015) 240 final. Na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_sl.pdf.

GAMM – Globalni pristop k vprašanju migracij in mobilnosti (2011). Na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/1_en_act_part1_v9.pdf.

Haaški program: krepitev svobode, varnosti in pravice v Evropski uniji; 2005/C 53/01 (2005). Na: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005XG0303\(01\)&qid=1460478171190&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005XG0303(01)&qid=1460478171190&from=EN).

Konvencija o izvajanju schengenskega sporazuma (1985). Na: http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/konzulara/Schengenski_izvedbeni_sporazum_-_slo.pdf.

Legal Brief on International Law and Rescue at Sea (2008). Na: <http://www.unhcr.org/487b47f12.pdf>.

Sklepi Evropskega sveta 26. in 27. junij 2014, EUCO 79/14 (2014). Na: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-79-2014-INIT/sl/pdf>.

SSKJ (2016): Fran - Slovarji Inštituta za slovenski jezik Frana Ramovša ZRC SAZU. Na: <http://www.fran.si>.

Stockholmski program – odprta in varna Evropa, ki služi državljanom in jih varuje; 2010/C 115/01 (2010). Na: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&from=EN).

Tampere European Council 15 and 16 October 1999 - Presidency conclusions (1999). Na: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm.

The European Agenda on Security (2015): COM(2015) 185 final. Na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf.

The Palma Document (1989): Free Movement of Persons. A Report to the European Council by the Coordinators' Group. Na: <http://www.statewatch.org/semDOC/assets/files/keytexts/ktch1.pdf>.

Treaty of Amsterdam (1997). Na: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_of_amsterdam/treaty_of_amsterdam_en.pdf.

Treaty on European Union (1992). Na: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_en.pdf.

Imensko in pojmovno kazalo

- Andersson, Ruben, 35, 38, 44, 50, 55
azil, 27–28, 31, 35, 45, 53, 65–66, 74–75, 77,
79–80, 82, 84–87, 91, 107–109, 114,
128–129, 135–137, 141–142, 162–163
Balibar, Étienne, 13–14, 19, 34, 39–40, 42,
58, 64, 66–68, 171, 187–188
Bauman, Zygmunt, 14, 35, 38, 68, 175
beg možganov, 110, 123, 145, 155
Bigo, Didier, 13, 30–32, 34, 37–38, 40–47,
50, 53, 65, 172–173, 176
Broeders, Dennis, 46–47
Brown, Wendy, 15, 39, 64
Calavita, Kitty, 54–58, 63–64, 67–68, 153
Chouliaraki, Lilie, 160, 165, 168, 185, 187
De Genova, Nicholas P., 54–55, 57
dehumanizacija, 104, 112, 120, 156, 187
Delanty, Gerard, 39–40
deportacija, 52, 57, 60
diferencirana mobilnost, 42–44
direktiva o vračanju, 29, 51–52
Dokument iz Palme, 26, 31, 72–75, 79, 107,
113, 152–153, 169, 177
doletena nezakonitost, 56
Dublinski sistem, 45, 133
Düvell, Franck, 38, 54
EUROPOL, 45–47, 97, 109, 117, 136–137,
146, 170–171
evropska mejna straža, 28, 46, 186
evropska sosedska politika, 16, 29, 38, 40
Foucault, Michel, 16, 18, 65
FRONTEX, 28, 33, 46, 96, 102–103, 109,
114, 134–138, 146, 159–160, 165, 186
globalni pristop k migraciji, 29, 33, 51–52,
71, 105–106, 110, 116–131, 138, 157,
160–161, 173, 179
Guild, Elspeth, 14, 27, 30–31, 33, 41–43,
45, 48–50, 53–54, 63–65, 161,
171–173, 176
Guiraudon, Virginie, 48
humanitarni diskurz, 13, 151, 155–156,
161–164, 166–169, 172, 176, 184–185,
188
Huysmans, Jef, 25–27, 30–31, 36, 38, 46,
66–68, 153, 171
ilegalizacija, 25, 54–60, 63
krimigracija, 59
krožna rast, 145, 155, 161
krožne migracije, 29, 110, 122–123, 145
Lahav, Gallya, 25–30, 48, 71
Lavenex, Sandra, 51, 53, 64, 71
Melossi, Dario, 14, 58, 60, 66, 171
mešani tokovi, 103–104, 163
Mezzadra, Sandro, 17, 39
migracijski pritisk, 96, 135–136
mobilnostni razred, 43–44
nadzor na daljavo, 48
Neilson, Brett, 17, 39
Paasi, Anssi, 39
Parker, Owen, 62, 64–65, 155
partnerstvo za mobilnost, 52, 127–128,
131, 161
Philo, Greg, 17, 20–21, 71
ponovni sprejem, 29, 35, 50–51, 53, 56, 89,
95, 106, 116, 126–128, 161, 164, 166
post-humanitarnost, 151, 168, 176, 185
prostovoljna vrnitev, 57, 95, 139–140
Rumford, Chris, 39, 48
sankcije za prevoznike, 48–49
Schain, Martin A., 30–34, 61, 71, 171
Schengenski sporazum, 27, 31–32, 71,
80–83
Sredozemlje, 46, 56, 94, 134, 136,
164–165, 167
Stumpf, Juliet P., 59
terorizem, 28, 30–31, 46, 58, 72–74, 76,
89–90, 97–99, 101, 117, 146–147,
168–173, 184
tihotapske mreže, 88, 166–167
trdnjava Evropa, 17–18, 21, 28, 34, 40,
151, 186
trgovina z ljudmi, 73, 88–89, 99–100,
116–117, 125, 130, 137–139, 145, 147,
166–167, 172–173
Triandafyllidou, Anna, 26, 29, 35–38,
44–45, 47, 49–57, 157, 161–162
Tsoukala, Anastassia, 33–35, 37, 50, 55, 58,
60, 63, 66, 156
tuji bojovniki, 116–117, 169–170
vizumski režim, 51, 53, 65, 73–74, 77, 79,
95, 99, 102, 106–107
Walters, William, 36, 40, 42, 44, 47–49, 59

Migracijska politika EU:
nove artikulacije izključevanja v
21. stoletju

Avtorica: Tjaša Učakar

Zbirka Dela 4/2017

Recenzenta
Ksenija Vidmar Horvat, Avgust Lešnik

Oblikovna zasnova zbirke
Ajdin Bašić

Prelom
Tjaša Učakar

Ljubljana, 2017
Prva izdaja, elektronska izdaja

Publikacija je brezplačna

Publikacija je dostopna na:
<https://e-knjige.ff.uni-lj.si/>

DOI: 10.4312/978961237962

© Univerza v Ljubljani,
Filozofska fakulteta, 2017.
Vse pravice pridržane.



Izdal
Oddelek za sociologijo

Zbirka DELA 4 (2017)

Uredništvo oddelčnih publikacij
Anja Zalta

Založila
Znanstvena založba
Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani

Aškerčeva 2
1000 Ljubljana
Slovenija

Za založbo
Branka Kalenič Ramšak,
dekanja Filozofske fakultete

Kataložni zapis o publikaciji (CIP) pripravili v Narodni in univerzitetni knjižnici v Ljubljani
COBISS.SI-ID=292215552
ISBN 978-961-237-962-9 (pdf)

